



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
CRIS

Comparative Regional Integration Studies

UNU-CRIS Working Papers

W-2008/11

INTERREGIONALISME, SECURITÉ
ET POLITIQUE MONDIALE

Le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation
globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants

Giovanni Molano Cruz
Visiting Researcher UNU-CRIS

INTERREGIONALISME, SECURITÉ ET POLITIQUE MONDIALE

Le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants

Résumé

En 2004 « le trafic illicite de drogues » a été déclaré comme une menace à la sécurité par l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, le paradigme de coopération international, adopté en 1988 dans le cadre des Nations Unies pour contrer cette menace, régule et pénalise certains usages de certaines drogues. De fait, « les drogues illégales » n'existent pas. Ce sont la production, la commercialisation et la consommation de cannabis, cocaïne, héroïne et amphétamines sans fins médicales ou scientifiques qui sont interdites et pénalisées. Or, depuis les années quatre-vingt les organisations régionales ont bâti des mécanismes de coopération contre « le trafic illicite de drogue » avec d'autres agencements régionaux, avec des Etats ou avec des groupes d'Etats. Le propos de ce texte est de mettre en lumière la fonction sur la scène mondiale de ces arrangements interrégionaux de coopération contre « le trafic illicite de drogue ». Il s'agit notamment de porter notre regard sur leurs origines, leurs objectifs et le sens de leurs relations de coopération. Il nous revient également d'insister autant sur leur organisation en tant que dispositifs interrégionaux que sur leur positionnements dans la régulation globale de politiques contre le trafic illégal de stupéfiants et psychotropes. Si cette démarche s'inspire des schémas conceptuels élaborés pour expliquer le phénomène interrégional contemporain, elle s'appuie notamment sur des outils d'analyse issus de la théorie sociologique et de l'économie politique internationale.

Giovanni Molano Cruz*

* Visiting Researcher. United Nations University – Comparative Regional Integration Studies www.cris.unu.edu

TABLE DE MATIERES

Introduction.....	3
1. Saisir le phénomène interrégional par les relations de ses protagonistes	5
2. Structuration de la coopération internationale contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes.....	10
2.1 La Convention de Nations Unies à Vienne	11
2.2 Les usages illicites des stupéfiants et substances psychotropes : une menace à la sécurité des Etats, l'économie, la société et l'individu	13
2.3 Les causes supposées être à l'origine des usages illicites de drogues	14
2.4 Logiques et valeurs de la coopération internationale contre le trafic sans objectifs médicaux ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes	15
3. La CICAD, un organisme régional de portée mondiale.....	17
3.1 L'empreinte de la CICAD dans la Convention de Vienne	18
3.2 Organisation de la coopération interaméricaine contre l'abus de drogues	20
3.3 Conflits interaméricains régulés hors la CICAD.....	22
3.4 Fonction politique de la CICAD	27
4. Le Groupe de Dublin, un discret mais puissant groupe transrégional.....	31
4.1 La « lutte contre la drogue », un sujet spécifique des relations transatlantiques	32
4.2 L'agencement structurant le Groupe de Dublin	35
4.3 La puissance de la coopération informelle	39
4.4 Formes de la coopération transatlantique	42
5. Le mécanisme interrégional eurolatinoaméricain, une priorité européenne fondée sur les relations de l'UE avec les Amériques.....	47
5.1 Les sollicitations latino-américaines de coopération et les réponses européennes.....	48
5.2 La mise en avant de la primauté européenne portant sur la création d'un mécanisme interrégional	53
5.3 Vecteurs de la coopération eurolatinoaméricaine contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes	58
5.4 Conflits et dissymétries au cœur du MCC-UEALC	61
5.5 Valeur symbolique et politique du MCC-UEALC.....	67
6. Le positionnement mondial des groupes interrégionaux en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes.....	71
Conclusion	78
Bibliographie.....	83

« L'économie politique internationale a pour objet les arrangements sociaux, politiques et économiques affectant les systèmes mondiaux de production, d'échange et de distribution, ainsi que le mélange de valeurs qui s'y reflète. Ces arrangements ne sont pas ordonnés par la divinité, ils ne sont pas le fruit d'un hasard aveugle. Ils sont le résultat de décisions humaines prises dans le cadre d'institutions créées par des hommes et d'ensembles de règles et de pratiques construites par eux »

Susan Strange, *States and Markets*, London, Pinter Publishers, 1998, p 18

Introduction

Dans son analyse de la politique étrangère de l'Union européenne (UE) Karen Smith affirme que « l'approche globale adoptée par l'UE dans la lutte contre le trafic illicite de drogues, en se fondant sur des instruments civils, la met en contradiction avec la 'guerre contre les drogues' menée par les Etats-Unis, laquelle a impliqué le recours à la force militaire » (Smith 2004 :180). Bien que cette interprétation de l'action internationale de la politique européenne contre le trafic illicite de stupéfiants soit largement partagée par des chercheurs latino-américains qui perçoivent l'UE comme une alternative aux politiques contre le trafic illégal de stupéfiants basées sur la répression (Camacho 2006 ; Guaqueta 2006), elle n'a toutefois pas de support dans des travaux qui expliquent comment s'exerce dans la pratique, la politique internationale de l'UE contre le trafic illicite de substances stupéfiants et psychotropes.

Au contraire, les jugements sur l'UE comme acteur alternatif et antagoniste de « la politique internationale contre le trafic illicite de stupéfiants » des Etats-Unis s'appuient sur les propos de documents officiels de l'UE (Smith 2003: 180) et sur la justification que les fonctionnaires chargés de l'élaboration, et de la mise en place, de la « politique européenne en matière de drogues » ont de leurs propres activités (Camacho 2006 : xxi-xxii). De telles idées sont même plus des axiomes de l'analyse que des résultats de démonstrations (Guaqueta 2006 : 217). Dit autrement, les arguments de l'UE comme acteur international menant une politique qui se démarque de la politique de « lutte contre la drogue » des Etats Unis en Amérique latine s'inscrivent dans un ordre normatif. Ils dévoilent pourtant plusieurs questions.

On peut en effet se demander pourquoi si, d'après Camacho, les représentations des Européens sur « le phénomène des drogues » démontrent aux colombiens qu'«il y a des alternatives (...) aux politiques punitives » (Camacho, 2006 : xx), « l'UE n'a jamais formellement critiqué l'approche étatsunienne » ? comme le remarque Smith à propos de la politique des Etats-Unis auprès du conflit armé et de « la lutte contre la drogue » en Colombie (Smith, 2003 :180). Comment se fait-il que,

selon Guaqueta (2006 : 217), « pour les colombiens l'Europe occupe une place de référence alternative de légitimité car elle porte des notions différentes à celles des Etats-Unis sur la façon d'aborder la politique anti-drogue dans le contexte du conflit armé », mais, comme elle l'observe, en même temps sur ces sujets « l'Europe mène des politiques ambivalentes face à la Colombie » (Guaqueta, 2006 : 218) ?

Dans ce travail, nous avançons quelques réponses à ces questionnements à partir d'une analyse empirique des arrangements de coopération établis entre le l'Union européenne et les Etats-Unis, entre l'Union européenne et l'Amérique latine et entre l'Amérique latine et les Etats-Unis, afin de contrer le trafic illicite de stupéfiants¹.

Dans la politique mondiale la question du trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes comporte un socle solide où reposent de débats et politiques portant sur d'autres enjeux internationaux contemporains comme, par exemple, la traite des êtres humains, les migrations clandestines, le commerce illégal d'armes, la criminalité organisée et le terrorisme. De fait, si la coopération contre le trafic illégal de stupéfiants est un objectif affiché des organisations multilatérales, depuis 1959, et régionales, depuis 1972², au début du XXI siècle ce type de trafic a été déclaré comme une menace à la sécurité par l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation d'états américains (OEA), l'Union européenne (UE) et l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN par son acronyme en anglais)³. Le rôle des organisations régionales et internationales dans

¹ Ce travail fait partie des activités menées lors d'un séjour de recherche à l'UNU-CRIS. Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance envers Philippe De Lombaerde et Luk Van Langenhove ainsi qu'à l'ensemble de chercheurs et au personnel administratif de l'UNU-CRIS. Je remercie aussi la gentillesse et le professionnalisme des responsables de la bibliothèque du Collège de l'Europe où se trouvent de nombreux documents sur lesquels s'appuie cette enquête.

Les réflexions et l'information présentées dans ce document de travail font partie d'une recherche doctorale sur l'interrégionalisme entre la Communauté andine et l'Union européenne que je poursuis, sous la direction de M. le Professeur Yves Déloye, au Centre de Recherches Politiques de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne.

² Au niveau multilatéral nous avons repéré comme première manifestation visant la coopération pour le contrôle de stupéfiants, une résolution de l'Assemblée générale de Nations Unies de 1959 qui exhorte à l'Organisation mondiale de la santé et à l'Organisation de Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture « à développer des activités d'assistance technique liées à la lutte contre les stupéfiants » Voir AGNU 1395/(XIV) *Technical assistance in narcotics control*. 20 November 1959, Disponible en www.un.org/documents/

³ D'après le document *A more secure world: Our Shared responsibility. Report of the high-level Panel on Threats, Challenges and Change*, ONU, 2004, "Une des principales activités de groupes criminels organisés, le trafic de drogues, porte de graves implications en matière de sécurité", p 53. De la même manière l'Organisation des états américains a réaffirmé la coopération multilatérale comme moyen « pour faire face au problème mondiale de la drogue et des délits connexes, lesquels constituent une menace à la sécurité de la région », cf. *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, Adoptée à la troisième séance plénière tenue le 28 octobre 2003*, disponible sur www.oas.org. En octobre aussi, l'ASEAN a visé « le trafic de drogue » comme un des

les politiques visant « les nouveaux enjeux de la sécurité », y compris « le problème mondial de drogues », est pourtant négligé par la littérature spécialisée qui demeure cantonnée dans les questions classiques de la guerre et de la paix. De leur (côté), les études sur le phénomène du trafic illicite des stupéfiants, et sur les politiques mises en place pour le contrer, nichent encore dans les approches analytiques des politiques, internes et extérieures, des Etats.

Certainement, les menaces à la sécurité ainsi que les actions pour leur faire face sont subsidiaires d'une multitude d'enjeux « sécurisés » selon les intérêts des Etats (Buzan, Weaver 2003 :491). Toutefois, les organisations régionales sont non seulement entreprenantes dans la mise en place des mesures de coopération contre le trafic illicite des stupéfiants, mais sur ce sujet elles ont aussi bâti des arrangements institutionnels avec d'autres organisations régionales, avec des Etats ou avec des groupes d'Etats. En 1986, au sein de l'OEA a émergé un organisme spécialisé dans le « contrôle d'abus de drogues ». Quatre ans plus tard l'Europe communautaire et les Etats-Unis ont convenu formellement de coordonner leurs actions contre le trafic illicite de stupéfiants. En 1998, le mécanisme de coopération entre l'Union européenne et l'ensemble des pays de l'Amérique latine et la Caraïbe « en matière de drogue » a vu le jour ; enfin, en 2000, l'Asean et la Chine ont convenu d'opérer ensemble en « réponse aux drogues dangereuses ». L'objectif de ce document est de préciser quel est le rôle de ces groupes interrégionaux dans la régulation des politiques contre le trafic illicite de stupéfiants. Pour ce faire nous rendrons compte des processus créant ces arrangements interrégionaux, leur organisation et le type de relation de coopération, notamment dans l'espace du dit « triangle atlantique » (Etats-Unis, Amérique latine et Europe).

La première partie présente la grille d'analyse adoptée. Ensuite, avant de porter notre regard sur les accords de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants, au niveau interaméricain, transatlantique et eurolatinoaméricain, nous précisons les caractéristiques de la structure internationale sur ce sujet. La dernière partie précise les positionnements des groupes interrégionaux dans la régulation mondiale des politiques contre le trafic non autorisé de stupéfiants et substances psychotropes.

1. Saisir le phénomène interrégional par les relations de ses protagonistes

enjeux de sa politique de sécurité cf. *Declaration of ASEAN Concorde II Bali, Indonesie, 7 October 2003*, disponible sur www.aseansec.org Deux mois après, en décembre 2003, l'UE a déclaré que « le trafic transfrontalier de drogues » représente une menace à sa sécurité intérieure, *Une Europe sûre dans un monde meilleure. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, le 12 décembre 2003. Disponible sur www.consilium.europa.eu

Les travaux les plus récents sur le fait interrégional se concentrent sur le rôle des acteurs dominants de la scène globale (Gilson 2002, Aggarrwal, Fogarty 2004, Grugel 2004, Hanngi, Roloff, Rüländ 2005, Söderbaum, Stalgren, Van Langenhove 2005, Hettne 2007). Sur ce « phénomène multiforme », issu des années quatre-vingt-dix, Hanggi (2005) dresse une large typologie qui inclut les quatre types d'acteurs considérés par les chercheurs intéressés aux arrangements interrégionaux: les groupes régionaux, les organisations régionales, les groupes d'Etats et les Etats. L'interrégionalisme (pur) est ainsi le résultat des activités entre institutions régionales ou entre groupes régionaux. Des formes « hybrides » existent pourtant quand il s'agit de relations entre un Etat et un groupe régional, un groupe d'Etats ou une organisation régionale, et lorsque le phénomène inclut des groupes d'Etats appartenant à de régions différentes, il est dénommé transrégionalisme.

FORMES D'INTERREGIONALISME

	<i>Groupes régionaux</i>	<i>Organisations régionales</i>	<i>Groupes d'Etats</i>	<i>Etats</i>
<i>Groupes régionaux</i>	Interrégionalisme pur	Interrégionalisme pur	Transrégionalisme	Hybride
<i>Organisations régionales</i>	Interrégionalisme pur	Interrégionalisme pur	Transrégionalisme	Hybride
<i>Groupes d'Etats</i>	Transrégionalisme	Transrégionalisme	Transrégionalisme	Hybride
<i>Etats</i>	Hybride	Hybride	Hybride	-

Source : élaboration de l'auteur.

Ces configurations de l'interrégionalisme sont pensées dans une représentation de l'espace globale comme un *système*. Néanmoins, la littérature assume que l'interrégionalisme est le résultat autant du processus d'intégration économique mondiale que de la rénovation des groupes d'intégration économique régionale. En d'autres termes, s'il est accepté que la dialectique globalisation/régionalisme explique l'émergence du fait interrégional, son examen fondé sur la notion du système accorde une certaine cohérence et stabilité au contexte mondial qui l'accompagne. Dire que les acteurs de l'interrégionalisme sont dans un *système*, c'est indiquer qu'ils agissent les uns sur les autres et les uns par rapport aux autres⁴.

La notion de système permet d'avancer que l'interrégionalisme dessine un niveau intermédiaire, entre le régionalisme et le multilatéralisme, qui exprimerait une nouvelle forme de gouvernance globale. D'une part, l'interrégionalisme, comme processus orienté vers une configuration de « la

⁴ Depuis les années soixante, la représentation de l'espace mondial comme un système est une constante des études sur le régionalisme dans l'arène internationale. Cf. Yalem (1965), Kaiser (1968), Nye (1968), Banks (1969), Cantori, Spiegel (1970), Thompson (1973), Lampert (1980), Kiljunen (1990).

gouvernance globale » (Söderbaum & Van Langenhove 2005 : 257), serait en-dessous du multilatéralisme et au-dessus des arrangements régionaux et subrégionaux ainsi que des relations bilatérales entre Etats (Hanggi et al, 2006 : 12). D'une autre part, l'interrégionalisme est examiné comme une unité indépendante d'analyse (Gilson, 2002) qui peut compléter, voire remplacer le multilatéralisme dans l'organisation de l'économie politique globale (Aggarwal, Fogarty, 2004). Par la nature du phénomène interrégional, certains analystes le situent même comme l'expression (et modèle) d'un ordre post-westphalien en opposition à des interprétations hégémoniques du monde et des actions unilatérales qui les accompagnent (Hettne 2007, Telo 2007). Les discours et pratiques configurant l'interrégionalisme sont certainement fondés sur la notion de coopération. Ainsi, il est observé que les arrangements interrégionaux portent à la gestion de l'économie et de la politique mondiales car ils sont fonctionnels autant aux actions collectives qu'aux démarches pour la régulation des conflits. Toutefois, si l'on tient compte des structures sociales, c'est-à-dire des canaux qui octroient autant de sens que de contraintes et d'opportunités à l'action, la coopération interrégionale apparaît moins harmonieuse et plus asymétrique (Robles 2004).

Or, bien que dans leurs analyses les auteurs de l'interrégionalisme discernent des dimensions et sujets politiques du phénomène, leur intérêt se penche plutôt sur ses aspects économiques. Dans la littérature contemporaine sur l'interrégionalisme le politique, notamment la capacité d'imposer ou faire prévaloir certains intérêts, apparaît souvent comme subsidiaire de ressources et moyens économiques, voire de la configuration d'une « triade » de nature économique et commerciale. Le politique est également encadré dans une approche de régulation de conflits sur la base d'actions de coopération. De plus, si les travaux sur l'interrégionalisme sont riches en hypothèses et typologies pour comprendre le sens et le contenu des transformations contemporaines de l'espace global, en privilégiant les relations extérieures de l'Union européenne comme source empirique, et d'analyse, ils négligent le rôle des acteurs non-dominants sur la scène globale. Maihold (2007), par exemple, intéressé par l'avenir des relations entre l'Europe et l'Amérique latine, au-delà de l'interrégionalisme, remet en question les résultats des formes de coopération entre ces deux régions et souligne comment les institutions de l'UE, et entre ses pays membres notamment l'Espagne, peuvent donner un nouveau élan à de telles configurations de coopération interrégionale. En revanche, son analyse regarde moins sur ce que les latino-américains font dans leurs arrangements interrégionaux de coopération avec l'UE et même ce qu'ils pourraient faire afin de les reformer. De fait, dans les études sur l'interrégionalisme une approche devenue habituelle fait référence notamment aux stratégies, les

intérêts, les modes et les contraintes de l'action internationale de l'Union européenne (UE) face à d'autres organisations d'intégration régionale, groupes régionaux, groupes d'Etats et Etats⁵.

Cependant, bien que souvent fondées exclusivement sur les relations extérieures de l'UE, les récentes réflexions sur la conceptualisation du fait interrégional comportent un changement épistémologique dans l'analyse des processus régionaux sur la scène globale. Si auparavant dans la compréhension de ces processus, c'était l'approche comparative qui prédominait, aujourd'hui les études sur l'interrégionalisme suggèrent de se poser la question des relations entre régions, voire de l'action internationale des groupes régionaux et des relations entre les agents qui les composent. Le phénomène interrégional ne doit pas donc être considéré que comme un ensemble d'actions et relations stratégiques à sens unique mais comme un fait composé d'interrelations, voire de relations et pratiques sociales.

Le sujet du trafic illicite de stupéfiants s'impose comme un problème politique majeur de l'interrégionalisme. Non seulement parce que ce sont les Etats qui définissent ce qui est licite et illicite mais surtout parce qu'ils coopèrent à travers les groupes régionaux afin de confronter la menace « du trafic illicite de stupéfiants ». De ce point de vue, les relations interrégionales contre le commerce non-autorisé de stupéfiants se déroulent dans trois espaces sociaux distincts. L'espace (global) où s'organisent les actions en vue de contrer le phénomène mondial de commerce illégal de stupéfiants, l'espace (interrégional) où les groupes régionaux établissent d'accords de coopération contre ce type de commerce et l'espace (régional, y compris national) où sont mis en place les actions envisagées. C'est en partant des relations interrégionales qu'on peut donc mieux poser l'un de problèmes centraux dans l'analyse des groupes interrégionaux contre le trafic illicite de stupéfiants : les processus par lesquels ils ont été constitués comme un outil en vue de mettre en place, à ces différentes échelles, de politiques de « lutte contre la drogue ». D'emblée on prend donc le contre-pied des approches traditionnelles du phénomène du trafic non-autorisé de stupéfiants qui se concentrent soit dans les politiques extérieures des Etats soit dans les intérêts et perceptions des relations entre Etats touchant « la lutte contre la drogue ». Dans ces travaux une réflexion (et conclusion) habituelle consiste à remarquer que les politiques « de lutte contre la drogue » ne seront que le résultat d'une imposition des intérêts, valeurs et préférences subjectives des acteurs dominants de la scène global, notamment les gouvernements des Etats-Unis. Le rôle de ce pays est certes saillant dans la configuration des politiques contre le trafic illicite de stupéfiants. Les relations de domination

⁵ Deux travaux de publications tout récentes qui vont à l'encontre de cette affirmation De Lombarde, Kochi, Briceño (2008), Santander (2008).

impliquent pourtant de dépendances réciproques. Et c'est un tel angle d'analyse que nous adoptons pour notre enquête. Selon Norbert Elias (1991 :107-110) *le problème du pouvoir* est une caractéristique associée plus aux relations d'interdépendance qu'à une simple possession de ressources. Max Weber a aussi caractérisé *le pouvoir* à partir d'une approche des formes adoptées par les relations de domination (Weber 2003). Dans ce sens, si les relations interrégionales sont asymétriques car charpentées par des accords et marchandages entre groupes souvent fort inégaux aux niveaux de ressources institutionnels et techniques, il s'agit de relations d'interdépendance qui contraignent l'action de chaque partie.

Or, saisir le phénomène interrégional par le biais des relations interrégionales implique de souligner les orientations (idées, valeurs, objectifs, distribution de tâches) que les façonnent. Autrement dit, les « règles du jeu » où sont inscrites autant les relations entre les groupes régionaux que les propres actions de groupes interrégionaux. Dans son étude sur l'économie politique des relations interrégionales entre l'UE et l'ASEAN, Alfredo C. Robles tient ainsi compte des structures de production dans lesquelles telles relations se développent (Robles 2004). Le trafic illicite de stupéfiants touche bien entendu non seulement le domaine de la production, dans la mesure où il s'agit d'une marchandise dont la circulation est par principe interdite, mais aussi le domaine financier, car il remporte d'énormes profits qui passent, de manière licite ou illicite, par le monde financier. Mais ici il s'agit de contribuer à comprendre le rôle des groupes interrégionaux dans la coopération globale contre le trafic illicite de stupéfiants et non l'économie de ce phénomène illicite. Les pratiques de coopération et le fonctionnement de ces groupes interrégionaux sont du ressort du domaine de la « sécurité » car ce type de commerce est déclaré, défini et perçu comme « une menace dangereuse ». Il est donc nécessaire de discerner les structures internationales dans lesquelles sont situées les relations interrégionales de coopération contre le commerce non autorisé de stupéfiants. Susan Strange (1994) propose quatre structures en interdépendance modelant les relations internationales: la structure de production, la structure financière, la structure du savoir et la structure de sécurité. Or bien qu'elle signale que ces structures sont en interaction, c'est la structure de sécurité qui est le point d'entrée privilégié pour comprendre le rôle de groupes interrégionaux dans la gouvernance globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiant. L'approche de « sécurité » est la plus respectueuse des caractéristiques de l'objet d'analyse. La définition de Strange sur la structure de sécurité, dont nous nous servons, met l'accent sur le cadre d'accords qui déterminent les conditions de la protection configurée face à la menace existante, quelque soit sa nature. Cela signifie non seulement de mettre en évidence les arrangements entre les autorités censés offrir une protection mais aussi de cerner les valeurs prioritaires retenues par ces autorités (Strange 1994 : 45-63).

La démarche proposée ici consiste à reconstituer la genèse des groupes interrégionaux contre le trafic illicite de stupéfiants à partir des relations entre leurs membres et les structures mondiales qui les façonnent. Cet angle d'analyse n'exclut pas les acteurs non-dominants de la scène globale et permet de sortir le fait interrégional d'une vision statique. L'analyse des relations et des interconnexions composant l'interrégionalisme révèle sa dynamique comme un processus de relations entre individus inscrit dans l'espace mondial. Saisir analytiquement l'interrégionalisme implique de s'intéresser aux formes et espaces des agents protagonistes des relations interrégionales et de préciser le sens et la place de ces relations dans les structures politico-économiques mondiales. En l'occurrence, il s'avère donc nécessaire de déterminer tout d'abord comment la coopération globale contre le trafic illicite de drogues est-elle structurée.

2. Structuration de la coopération internationale contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes

Depuis la fin des années quatre-vingt, les actions de coopération internationale « de lutte contre la drogue » sont fondées sur les préceptes de la « Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes », signée le 20 décembre 1988 à Vienne. De nombreux ouvrages présentent les origines ainsi que l'élaboration de cette convention, voire des toutes les conventions et le cadrage global concernant le contrôle du commerce non-autorisé de stupéfiants et psychotropes, comme une manifestation du processus d'internationalisation de normes américaines touchant la prohibition et la pénalisation « des drogues ». Les analystes mettent l'accent sur le rôle prépondérant des Etats-Unis dans le sens et pratique des politiques contre le commerce illégal de stupéfiants. Il est courant aussi de signaler le caractère prohibitif et moraliste sur lesquelles est structurée la pénalisation « des drogues » accordée par la dite Convention de Vienne. Certainement le rôle des Etats Unis est prépondérant dans la configuration sur la scène mondiale d'un contrôle normatif visant la pénalisation du trafic illicite de certains stupéfiants et psychotropes⁶. Cependant, cette configuration ainsi que l'action internationale des Etats-Unis ne sont exempts ni des transformations ni de l'influence d'autres acteurs. D'ailleurs, l'enquête montre que loin de n'être qu'une « imposition » unilatérale des Etats-Unis, la Convention de Vienne a consacré un large consensus sur les formes et objectifs de la coopération internationale de lutte contre le trafic illicite de certains usages de certaines drogues. Plus encore, l'interdiction qu'elle régule est axée sur des valeurs de sécurité et d'aide au développement.

⁶ Dans la nombreuse littérature voir par exemple Ethan Nadelman 1990, Juan Gabriel Tokatlian (1995) Guillermo Aureano 2001.

2.1 La Convention de Nations Unies à Vienne

Le 8 avril 1986 le président des Etats Unis Ronald Reagan, lors de son deuxième gouvernement (1985-1989), a signé la très célèbre Directive national N° 221 sur « Stupéfiants et sécurité nationale ». Signée une année avant la conférence des Nations Unies chargée de l'élaboration de la convention contre le trafic illégal de stupéfiants et psychotropes, la directive du gouvernement Reagan est souvent présentée, et maintes fois citée, comme un indicateur assez révélateur du poids de l'influence des Etats-Unis dans l'orientation punitive de la politique globale contre le commerce illégal de stupéfiants mise en place depuis les années quatre-vingt.

Néanmoins, selon l'Acte final de la conférence qui a adopté à Vienne la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes⁷, divers acteurs nommés « parties » dans le texte de la Convention y ont participé. Ces parties ont été des représentants et délégations des Etats⁸, des mouvements de libération nationale reconnus par l'Union africaine, des organisations internationales et agences spécialisées⁹, des organismes des Nations Unies spécialisés dans le contrôle de drogues¹⁰ et d'organes associés¹¹, des délégations des organisations non-gouvernementales invitées comme observateurs¹² et des organisations intergouvernementales, telle que la Communauté économique européenne¹³. La participation de ces acteurs hétérogènes, n'ayant ni les mêmes capacités ni les mêmes légitimités, permet d'avancer que la Convention de Vienne n'a pas été que le reflet, ou l'imposition, des orientations dictées par les Etats-Unis. C'était la négociation et l'agencement entre ces acteurs ce qui a permis l'approbation de la Convention de Vienne. En d'autres termes, si des préférences et des intérêts d'un acteur ont prédominé, cela n'a été possible qu'à travers des arrangements issus des relations, voire des rapports de force, et des interactions avec les autres acteurs et leurs propres intérêts.

⁷ A propos du caractère arbitraire de la dénomination de « stupéfiants et psychotropes » pour certains produits ayants d'effets différents voir Aureano 2001

⁸ Délégations de 106 Etats ont participé à la conférence cf. *Final Act of The United Nations Conference for the Adoption of a Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Disponible sur www.unodc.org [Consulté le 3 janvier 2008]

⁹ L'Organisation internationale de l'aviation civile, l'Organisation internationale du travail, l'UNESCO, l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel et l'Organisation mondiale de la santé. *Idem*

¹⁰ L'Organe international de contrôle de stupéfiants, le Fond des Nations Unies pour le contrôle de l'abus de drogues. *Idem*

¹¹ Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, United Nations Asia and Far East Institute for Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. *Idem*

¹² Un total de trente trois ONG ont participé comme observateurs. *Idem*

¹³ Outre la CEE, à la conférence d'adoption de la Conférence de Vienne se sont rendus de représentants des organisations intergouvernementales suivantes : l'Agence internationale de l'énergie atomique, Arab Security Studies and Training Center, Plan Colombo, Conseil de l'Europe, Organisation mondiale de douanes, International Criminal Police Organization, Organisation internationale de police, League des Etats Arabes et de l'Accord Sud-américain sur les stupéfiants et substances psychotropes. *Idem*

David Stewart, conseiller juridique auxiliaire au Département d'Etat des Etats-Unis et membre de la délégation envoyée à la conférence internationale de Vienne, a certes rappelé sans ambages que son pays « a participé très activement dans la négociation de la Convention et maintes de ses clauses reflètent d'approches et de mécanismes légaux déjà présents dans la législation américaine » (Steward 1990: 87, cité par Bewley-Taylor, Woodiwiss 2005: 20). Toutefois, autant le rôle actif des Européens que celui des Latino-américains dans l'élaboration de la Convention de Vienne, sont consacrés dans ce traité.

D'un côté, lors des négociations qui ont précédées l'adoption de la Convention de Vienne, « afin d'équilibrer les responsabilités » car la plupart d'articles visaient l'offre illicite, les délégations des pays groupant les grands producteurs et trafiquants non-autorisés de stupéfiants d'origine organique, ont fait pression pour l'adoption de l'article qui pénalise les consommateurs de ces produits. Leur argumentation a été que les pays qui concentrent les consommateurs devraient assumer une majeure responsabilité devant « le problème de la drogue » (Boister 2003). De sa part, le Mexique s'est efforcé sans succès de faire insérer un nouvel article – devenu l'article 2- qui à l'origine entendait soumettre la Convention « à l'Etat du droit interne des Parties » (Rouchereau 1998). De l'autre côté, la Commission européenne a aussi suivi de près la conférence de 1987 et, par exemple, elle « a pris les mesures nécessaires pour s'assurer que la Convention de Vienne adopte l'article 12 sur les précurseurs chimiques », selon le témoin de Raymond Cesaire, un haut diplomate français ayant participé à l'élaboration de la politique européenne contre le trafic illicite de stupéfiants, (Cesaire 1995 : 353)¹⁴. Enfin, Vicent Blackelaire, un consultant de la Communauté économique européenne, affirme que lors de la Convention de Vienne deux positions se sont opposées concernant l'origine du « problème des drogues ». Les « pays producteurs de coca », notamment la Bolivie et le Pérou ont avancé la thèse selon laquelle « s'il y a production c'est parce qu'il y a consommation ». En revanche, « les pays du Nord » ont argumenté que « la responsabilité se trouve chez les pays producteurs et la solution se trouve du côté de l'éradication des cultures »¹⁵. Le marchandage de ces dissensions, entre « pays consommateurs » et « pays producteurs », a débouché d'un côté dans l'approbation de la notion de « corresponsabilité » (Brackelaire 1992 : 687) et de l'autre dans un compromis autour d'une définition de « trafic » amalgamée à usages (Rouchereau 1988).

¹⁴ Promoteur du Comité européen de lutte de lutte anti-drogue (CELAD) créé en 1989 suite à une initiative du président français François Mitterand, Raymond Cesaire a aussi été Ambassadeur de la France en Bolivie et au Pérou.

¹⁵ Vicent Brackelaire, un consultant de la Communauté économique européenne, a signalé ces propos dans un article écrit en 1991, et publié l'année suivante dans la Revue Tiers Monde. On en vint ainsi à approuver l'idée de corresponsabilité des 'producteurs' et des 'consommateurs' ». Brackelaire (1992 : p 687)

2.2 Les usages illicites des stupéfiants et substances psychotropes : une menace à la sécurité des Etats, l'économie, la société et l'individu

La définition de trafic illicite, selon les articles 1 et 3 de la Convention de Vienne, englobe la culture de pavot à opium, du cocaïer ou de la plante de cannabis ainsi que la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, l'offre, la mise en vente, la distribution, la livraison, l'importation et l'exportation, et la consommation de stupéfiants et de substances psychotoniques en violation des dispositions de Conventions de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971. C'est dire que fondé sur une approche du circuit économique configuré par des « pays producteurs » et « pays consommateurs », le trafic illicite objet de la Convention de Vienne concerne les usages -production, commercialisation, vente, consommation, etc- à des fins non-médicales et non-scientifiques des stupéfiants et substances psychotropes, lesquels sont réglementés par les conventions de 1961 et 1971. Plus précisément, le cannabis, la cocaïne, l'ecstasy, l'héroïne, les hallucinogènes et les amphétamines, sont les drogues dont les usages hors les champs de la médecine et de la science sont pénalisés.

Lors de la Convention de Vienne les « les Parties » s'y sont ainsi engagés à promouvoir la coopération entre eux-mêmes « de telle sorte qu'elles puissent s'attaquer avec plus d'efficacité aux divers aspects du trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes qui ont une dimension internationale ». En conséquence « dans l'exécution de leurs obligations aux termes de la Conventions, les Parties prennent les mesures nécessaires, y compris de mesures législatives et réglementaires compatibles avec les dispositions fondamentales de leurs systèmes législatives internes respectifs »¹⁶. Pourtant, bien qu'elle cible ainsi la pénalisation de toutes les activités concernant les usages (fabrication, élaboration, commercialisation, trafic, vente, possession, exportations, importation, etc.) non-autorisés de cocaïne, héroïne, marijuana et psychotropes, la lecture attentive du texte de la Convention de Vienne dévoile que de tels usages de ces produits sont considérés comme sources de menace à la sécurité de l'Etat et l'économie.

La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 est soucieuse de protéger « la santé morale et physique de l'humanité », notamment de l'individu, et puis la Convention de 1971 sur les substances psychotropes ajoute que « la préoccupation par le problème de santé publique et le problème social qui résultent de l'abus de certaines substances psychotropes ». Mais, tout en « considérant de prendre des mesures rigoureuses pour limiter l'usage de ces substances à de fins légitimes [c'est-à-dire

¹⁶ Article 2 « Portée de la Convention » de la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*. Disponible sur www.unodc.org

médicales et scientifiques], les Parties participant à la Convention de Vienne » ont constaté « les liens entre le trafic illicite [de stupéfiants et psychotropes] et d'autres activités criminelles organisées connexes qui sapent le fondements de l'économie légitime et menacent la stabilité, la sécurité et la souveraineté des Etats»¹⁷.

D'ailleurs, les acteurs participant à l'élaboration de la Convention de Vienne ont accordé que « le trafic illicite [de stupéfiants et psychotropes classés dans les conventions de 1961 et 1971] est une activité criminelle internationale dont l'élimination exige une attention urgent et le rang de priorité le plus élevé»; ce trafic illicite «est la source de gains financiers et de fortunes importantes qui permettent aux organisations criminelles transnationales de pénétrer, contaminer et corrompre les structures des Etats, les activités commerciales et financières légitimes et la société à tous les niveaux ». La confiscation (article 5) et l'extradition (article 6) sont les deux mesures concrètes proposées pour s'attaquer à ce « crime international ». La Convention de Vienne est riche en détails sur la forme comme les Parties doivent coopérer afin de permettre l'implémentation de ces mesures. A ce propos, si c'est la coopération entre organismes judiciaires et de police qui est visée (articles 10 et 20), pour contrer le trafic illicite sont aussi envisagées la coopération entre les transporteurs commerciaux (article 15), la coopération licite de stupéfiants (article 16), la coopération contre le trafic illicite par la mer (article 17) et sur les activités menées dans des zones et port francs (article 18), ainsi que la coopération et la coordination d'activités des services postaux (article 19). Pourtant, si la Convention de Vienne est focalisée sur des instruments de coopération destinés à faire opérative la pénalisation des usages illicites, elle stipule aussi des mesures visant à éliminer les origines supposées de tels usages non médicaux et non scientifiques.

2.3 Les causes supposées être à l'origine des usages illicites de drogues

La coopération accordée pour faire face aux usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes ne s'est pas limitée aux mesures cherchant à garantir la sécurité des Etats, y compris leurs sociétés, économies et individus. Cette coopération doit en effet s'attaquer aussi à «éliminer les causes profondes du problème de l'abus de stupéfiants et des substances psychotropes, notamment la demande illicite de ces stupéfiants et substances et les gains énormes tirés du trafic illicite ».

D'une part, à Vienne à été convenu que « les Parties coopèrent étroitement conformément à leurs systèmes juridiques et administratifs respectifs, en vue de renforcer l'efficacité de l'action de

¹⁷ Cf. *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, p. 1 de la version en français.

détection et de répression visant à mettre fin à la commission des infractions établies (...) en particulier sur la base d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux»¹⁸. D'autre part, en ce qui concerne l'élimination des cultures illicites la Convention formule notamment trois aspects : 1) « l'appui à un développement rural intégré aboutissant à des cultures de remplacement économique viables [et tenant compte] de facteurs tels que l'accès au marché, les ressources disponibles et la situation socio-économique », 2) « l'échange de renseignements scientifiques et techniques et l'exécution de travaux » et 3) la coopération, en cas échéant, dans de programmes d'élimination des cultures illicites dans des zones frontalières.

Enfin, touchant la coopération pour « supprimer ou réduire la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en vue de réduire les souffrances humaines et de faire disparaître les incitations d'ordre financier au trafic illicite », la Convention de Vienne signale que la coopération doit être fondée sur les recommandations des Nations Unies, des organisations internationales compétentes, telles que les institutions spécialisées des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la santé, d'une part, et sur les efforts des organisations non gouvernementales et de l'initiative privée dans les domaines de la prévention, du traitement et de la réadaptation, d'autre part¹⁹.

Dans ce sens, alors que la pénalisation implique une coopération au niveau des systèmes judiciaires et des organismes responsables de l'application de la loi, l'éradication de cultures illicites passe spécialement par les instruments d'aide au développement. Enfin, la « réduction ou suppression » de la demande illicite concerne autant des questions sanitaires (prévention, réadaptation et traitement des usagers illicites) que monétaires (« la disparition » des « incitations d'ordre financier au trafic illicite »). Dans chacun de ces types de coopération prévalent des logiques distinctes accompagnées de valeurs politiques et sociales.

2.4 Logiques et valeurs de la coopération internationale contre le trafic sans objectifs médicaux ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes

La coopération sur la pénalisation est mondiale dans le sens où « les Parties », notamment celles investies d'une autorité politique, les Etats, sont censées y collaborer pour punir ceux qui, se mêlant des opérations des stupéfiants et psychotropes hors des domaines de la science et la médecine, menacent l'individu, la société, l'économie et l'Etat. Les valeurs inhérentes aux actions inspirées de

¹⁸ Idem, Article 9 "Autres formes de coopération".

¹⁹ Idem, Article 14 "Mesures visant à éliminer la culture illicite de plantes dont on extrait de stupéfiants et à supprimer la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes »

cette coopération sont la protection de l'ensemble social et la responsabilité politique partagée pour faire face à une menace commune. Et en ce qui concerne la coopération sur l'éradication des cultures illicites, elle est fondée sur une rationalité « Nord-Sud » parce qu'il est présumé que ces types de cultures révèlent de problèmes de sous-développement, notamment rural²⁰. Ici ce sont la solidarité et le souci de promouvoir le développement socio-économique des valeurs qui accompagnent la coopération entre « les parties ». Enfin, les actions en vue d'« éliminer ou réduire » la demande sont basées sur la prévention et le traitement médical, alors que la coopération concernant les profits financiers issus du trafic illicite est fondée sur l'assainissement du système financier. Dans ces deux derniers cas ce sont des valeurs hygiéniques qui prédominent. Il s'agit en effet de la santé de l'individu et du système économique. D'où les programmes de prévention et de guérison des toxicomanes et les mesures contre « l'argent sale » qui veut être « blanchi ». Les opérations visant la demande illicite et les gains financiers issus du trafic illicite, supposent-elles une collaboration entre toutes « les Parties » ayant produit le compromis de Vienne. C'est dire qu'elles ne visent pas exclusivement les Etats mais incluent des acteurs privés (comme les banques ou des organismes de santé)

Or, bien que les appellations « drogues illicites », « lutte contre le trafic de drogue », « guerre contre la drogue », « lutte contre la drogue », « trafic de drogues », voire « trafic illicite de drogues » soient courantes dans le langage de politiciens, de journalistes, de fonctionnaires et d'analystes, elles sont équivoques²¹. La Convention de Vienne signée en 1988 pénalise les usages (production, commerce et consommation) sans fins médicales ou scientifiques de certaines drogues, notamment cannabis, cocaïne et héroïne. En d'autres termes, le caractère illicite de ces produits se limite à certains usages. Les usages de cocaïne, cannabis et héroïne dans les domaines de la médecine et de la science ne relèvent pas de l'illégalité. La Convention de Vienne inspire depuis lors les arrangements de coopération en matière de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Pourtant, la logique et les valeurs de cette convention multilatérale ont été anticipées par un organisme régional créé au sein de l'OEA deux ans auparavant.

²⁰ Une telle subordination de l'origine de cultures illicites en particulier et du « phénomène de drogues » en général était même partagée par des analystes. En 1992, par exemple, en France la Revue Tiers Monde a publié un dossier spécial intitulé « Drogues et Développement ». Voir Pierre Salama, Michel Schiray (1992)

²¹ Nous-mêmes avons employés ces dénominations équivoques dans une analyse préliminaire du « Dialogue d'haut niveau en matière de drogues entre la Communauté andine et l'Union européenne » (Molano Cruz 2007).

3. La CICAD, un organisme régional de portée mondiale

En 1973, le Plan Colombo pour la coopération et le développement en Asie du Sud et le sud-est asiatique, une organisation intergouvernementale régionale issue en 1950 du Commonwealth, a lancé son Programme consultatif en matière de drogue²². Et trois ans plus tard, l'ASEAN a adopté une Déclaration de principes pour combattre l'abus de stupéfiants²³. Néanmoins, le premier groupe à caractère régional spécialisé dans le phénomène des usages illicites de drogues a été le « Groupe Pompidou », créé en 1971 à la suite d'une lettre du président français George Pompidou à ses homologues de l'intégration européenne et du Royaume Uni. Selon un fonctionnaire de la Commission européenne, responsable des relations avec le Groupe Pompidou, depuis sa création jusqu'à 1980 cet organisme intergouvernemental a vu augmenter ses membres au fur et à mesure des adhésions à l'Europe communautaire (Elsen : 360-361). Ce forum, qui depuis 1980 est sous l'autorité du Conseil de l'Europe, fait partie du processus de configuration des politiques anti-drogue de l'UE (Elvins 2003). Mais son influence n'a été que régionale. En revanche, les objectifs et principes de l'organisme spécialisé contre l'abus des drogues créé au sein de l'OEA ont eu une portée mondiale.

Le 24 avril 1986, à la suite d'un mandat de l'Assemblée générale de l'Organisation d'états américains (OEA), les ministres de la justice des pays membres de cet organisme régional se sont réunis à Rio de Janeiro « afin d'analyser tous les aspects du problème des drogues » (SG CAN 2000b: 37). Cette réunion, désignée Conférence interaméricaine spécialisée sur le narcotraffic, a produit deux initiatives concrètes : le Programme interaméricain d'action de Rio de Janeiro contre la consommation, la production et le trafic illicites de stupéfiants et substances psychotropiques ; et la recommandation à l'Assemblée de l'OEA de créer la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues (CICAD).

²² Ce plan a été « le premier programme régional pour faire face au problème de drogue dans l'Asie- Pacifique ». Cf. www.colombo-plan.org

²³ Au niveau régional l'ASEAN a organisé, en 1972, une réunion de fonctionnaires spécialisés des pays membres pour traiter le thème de la prévention et l'abus de drogues. La suite de la rencontre a été la « Déclaration de l'ASEAN de principes sur la lutte contre l'abus de stupéfiants », présentée à Manila le 26 juin 1976 et disponible sur www.aseansec.org

3.1 L’empreinte de la CICAD dans la Convention de Vienne

La réalisation de la réunion interaméricaine à Rio de Janeiro le 24 avril 1986, deux semaines après l’adoption par le gouvernement Reagan de la directive nationale déclarant les stupéfiants comme une menace à la sécurité des Etats-Unis, pourrait témoigner d’une influence écrasante de ce pays sur les politiques touchant les mesures contre le trafic illicite de stupéfiants dans les Amériques. Pourtant, encore une fois, il suffit de creuser un peu pour constater que deux ans avant le gouvernement Reagan et la conférence interaméricaine à Rio de Janeiro, sept pays d’Amérique du Sud avaient dénoncé « le trafic de drogues » comme un problème de sécurité. Et ceci par le biais de deux documents.

Tout d’abord dans la « déclaration contre le trafic de drogues » signée à Quito le 11 août 1984 par les présidents de la Bolivie, Hernan Siles Suazo (1982-1985), la Colombie, Belisario Betancurt (1984-1986), l’Equateur, León Febres Cordero (1984-1988), le Panama, Jorge Illueca (février 1984-octobre 1984), et le Venezuela, Jaime Lusichni (1984-1989), ainsi que par le président du sénat du Pérou et un représentant du gouvernement de Nicaragua. Ensuite, trois mois après, le 1er octobre, à New York, les ministres des affaires étrangères de la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l’Equateur, le Pérou et le Venezuela, ainsi qu’un haut diplomate argentin ont fait un appel mondial sur le besoin de réaliser, sous l’égide de l’ONU, une conférence internationale portant sur « la classification du narcotrafic comme un délit contre l’humanité qui nuise gravement la vie et la santé physique et moral de la population au même temps qu’il a de conséquences négatives pour le système économique et social et présente des risques pour la stabilité des processus démocratiques en Amérique latine »²⁴. Le contexte sud-américain de ces déclarations exprimées par cinq présidents et sept responsables de la politique extérieure sud-américaine, a été façonné par l’assassinat le 30 avril 1984 du ministre colombien de la justice, Rodrigo Lara Bonilla, cible des menaces des groupes de trafiquants illicites de stupéfiants, notamment de cocaïne à destination des Etats-Unis et de l’Europe.

L’assassinat du ministre colombien a inauguré l’immersion du pays dans une période de meurtres de fonctionnaires, juges et politiciens et d’actes terroristes perpétrés par des organisations maffieuses de « narcotrafiquants ». Mais dans d’autres pays andins, pendant le même intervalle de début des années

²⁴ Letter dated 84/08/14 from the representatives of Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panama, Peru, and Venezuela to the United Nations addressed to the Secretary General. Declaración de Quito contra el Narcotráfico A/39/407; *Declaración de Nueva York contra el tráfico ilícito de drogas*. Nueva York, 1 de octubre de 1984. Disponible en <http://www.consep.gov.ec/pdf/DENYUS84.pdf> [Consulté le 12 de novembre 2007]

quatre-vingt, le phénomène des activités illicites concernant le trafic non- autorisé de cocaïne était aussi associé à des acteurs qui contestaient l'Etat. Au Pérou, la guérilla *Sendero Luminoso* taxait le trafic illicite de pâte de coca employée dans la fabrication illicite de cocaïne et en Bolivie de syndicats se mobilisaient contre les politiques gouvernementales visant l'éradication des cultures de coca destinée à des usages hors les champs de la médecine et la science.

La déclaration des latino-américains à Quito et New York en octobre 1984 deviendra même source d'inspiration du projet créant la Convention de Vienne quatre ans plus tard²⁵. De plus la définition des usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants comme problème de sécurité faite par la Convention de Vienne a été devancée par celle des ministres de justice réunis à de Rio de Janeiro le 24 avril 1986 sous l'égide de l'OEA.

Le programme d'action accordé à Rio a en effet stipulé que « le trafic illicite de drogues représente un phénomène global qui peut menacer autant la souveraineté des Etats que l'intégrité des individus et l'identité des peuples » (SG CAN 2000b : 38). Plus précisément, ce programme s'est structuré sur les principes suivants, tous lesquels seront considérés deux ans plus tard par la Convention de Vienne : 1) la prévention de l'abus des drogues, la lutte contre son trafic illicite et le développement économique sont étroitement liés ; 2) les politiques concernant l'usage illicite de stupéfiants doivent s'inscrire dans les politiques de développement socio-économique des Etats membres et être compatibles avec les droits de l'homme, le respect des traditions et les mœurs ainsi qu'avec le respect de l'environnement ; 3) la mise en œuvre des politiques de prévention et réduction de la consommation sans fins médicales ou scientifiques ainsi que celles de « lutte contre le trafic illicite » doivent respecter autant la souveraineté des Etats américains que les diversités entre ceux-ci et à leurs intérieur ; enfin 4) la coopération internationale, bi ou multilatérale, est le moyen le plus efficace pour la prévention et la réduction de la demande illicite de stupéfiants ainsi que pour la lutte contre leur trafic illicite.

Or, si au niveau mondial la déclaration à New York des pays latino-américains et les principes du Programme interaméricain d'action de Rio de Janeiro ont avancé la logique de la coopération adoptée par la Convention de Vienne en 1988²⁶, dans le continent américain ce programme a jeté les bases

²⁵ Cf. General Assembly, A/RES/39/141, 14 December 1984. *Meeting N° 101, International campaign against traffic in narcotic drugs*. Disponible sur www.un.org/documents [Consulté le 11 décembre 2007]

²⁶ D'un point de vue historique, la signification sur la scène mondiale du *Programme interaméricain d'action de Rio de Janeiro contre la consommation, la production et le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropiques*, a des traits communs avec le *Traité interaméricain d'assistance réciproque*, (TIAR), adopté à Rio de Janeiro le 2 septembre 1947 lors de la Conférence interaméricaine pour le maintien de la paix et la

structurant la CICAD. Lors de l'approbation du Programme d'action de Rio par l'Assemblée générale de l'OEA, le 15 novembre 1986, la CICAD a ainsi vu le jour. La création de ce dispositif régional a été accompagnée par un document, connue comme Déclaration de Guatemala ou Alliance des Amériques « contre le narcotrafic », dans lequel les signataires ont dénoncé que « le trafic illicite de drogues [...] est un fléau social ». Ils ont aussi assuré qu'il s'agit d'«un crime d'une large portée internationale qui doit être combattu par tous les Etats membres afin de l'éradiquer du continent ». Depuis lors la CICAD, dont le siège est au Secrétariat général de l'OEA à Washington, fonctionne comme un organisme technique selon les orientations et objectifs établis par le Programme d'Action de Rio²⁷.

3.2 Organisation de la coopération interaméricaine contre l'abus de drogues

En tant qu'organisme d'agencement régional, la CICAD dispose d'une structure organisationnelle assez formelle. Son statut et normes de fonctionnements reposent sur l'article 53 de la Charte de l'OEA. La CICAD a un président, en charge d'une fonction politique et autorisé à déléguer au vice-président de fonctions telles que la représentation de la Commission au sein de l'OEA et auprès d'autres organismes. Le président et le vice-président sont élus chaque année par les représentants des Etats membres. Le secrétariat exécute les mandats de la CICAD tout en assurant l'assistance, la coordination et la gestion.

Les activités de la CICAD se développent notamment à travers du travail de groupes d'experts, où la gestion et l'analyse de l'information fournie par les Etats membres occupent une place significative. Trente-neuf personnes travaillent à temps plein à la CICAD, dont huit sont affectées au Secrétariat. Onze fonctionnaires travaillent dans le recueil, l'examen, le suivi et la systématisation d'information sur les politiques contre les usages sans fins médicales ou scientifiques des pays membres et vingt employés réalisent d'expertises en « lutte contre le blanchiment d'argent » (6 personnes), la réduction de la demande illicite (6), la réduction de l'offre illicite (3), le renforcement institutionnel (2), le développement alternatif (1) et le développement de l'éducation et de la recherche (2).

sécurité dans le continent américain. Ils se ressemblent dans la mesure où la logique et la structure du TIAR ont devancé celles d'autres traités de sécurité, tels que le Traité de l'Atlantique nord, signé le 4 avril 1949, de la même manière que le Programme interaméricain de Rio sur le phénomène « des drogues », adopté en 1986, a antéposé les principes et objectifs fondants la Convention de Vienne, approuvée en 1988.

²⁷ La CICAD a ainsi rejoint les autres organismes interaméricains créés depuis les années vingt : la Conférence interaméricaine de télécommunications (1923), l'Organe interaméricain de défense (1942), la Commission interaméricaine des ports (1954), la Commission interaméricaine des droits de l'homme (1959), la Fondation panaméricaine pour le développement (1962), le Tribunal administratif (1971) et la Court interaméricaine des droits de l'homme (1979). Après la CICAD, ont été établis : la Conférence interaméricaine sur la réduction des catastrophes naturelles (1994), le Centre d'études de la justice des Amériques (1999) et le Comité interaméricain contre le terrorisme (1999).

Les représentants des pays membres sont nommés par leurs gouvernements. Il s'agit notamment de hauts fonctionnaires des ministères de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères, de la défense ou des responsables des questions du contrôle et de la répression dans leur pays des usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants, tels que membres de la police, professionnels de la santé ou la justice. Ils se rencontrent deux fois par an lors de séances ordinaires et, le cas échéant, en assemblées ou réunions de travail extraordinaires. Les décisions sont adoptées par consensus ou, s'il y a besoin, elles sont approuvées par la majorité absolue des votes des représentants des Etats membres.

Les 4-7 novembre 1997, les membres de la CICAD ont reformé le règlement de l'organisme lors d'une réunion tenue à Lima. Grâce à cette réforme, aux réunions de la CICAD peuvent participer les représentants des autres organismes de l'OEA ainsi que les fonctionnaires d'autres organisations spécialisées dans les politiques contre les usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants, des membres d'organisations non gouvernementales et les délégués des membres ayant le statut d'Observateurs permanents. Ces derniers n'ont pas toutefois de vote et ne peuvent pas accéder aux réunions à caractère réservé. Par contre « les Observateurs permanents avec des territoires dépendants dans l'hémisphère peuvent assister accompagnés par les représentants de ces territoires ». Ainsi, les mandatés de pays tels que les Pays Bas, la France ou le Royaume Uni assistent aux réunions accompagnés, par exemple, des représentants de Curaçao, de la Martinique ou de Virgin Island. Les trois pays européens ont également le droit d'autoriser la participation de fonctionnaires et représentants de leurs territoires dans la Caraïbe aux réunions et groupes d'experts. Enfin, la CICAD peut aussi, dans la poursuite de ses objectifs, établir des contacts et entreprendre des programmes avec d'autres organisations, publiques ou privées, ayant de buts similaires aux siens²⁸.

En ce qui concerne le fardeau financier, 23% provient des recettes centrales de l'OEA et le solde est couvert par les Etats membres et des institutions bailleurs de fonds. Or, si les montants destinés à des fins précis provient de trois pays américains (Etats-Unis, Canada, Mexique), trois pays européens (Espagne, France, Royaume Uni), une institution régionale (Banque interaméricaine de développement) et un pays asiatique (Japon), la CICAD emploie plus du 50% de ses revenus dans la formation des ressources humaines, notamment de juges, de procureurs généraux, de policiers, de membres d'associations offrant des services financiers privés et d'avocats travaillant dans des affaires de blanchiment des avoirs. Outre ces activités de capacitation canalisées par la coopération technique et financière, le travail de la CICAD se concentre tant dans le suivi de politiques pour contrer les

²⁸ Cf. *Status de la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues*, Disponible sur www.cicad.oas.org [Consulté le 15 décembre 2007]

usages sans fins scientifiques ou médicales (production, commercialisation, consommation, etc) de stupéfiants et substances psychotropes que dans la gestion de l'information touchant ce type d'usages et l'assistance aux organismes de pays membres pour mettre en place de politiques contre les usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes²⁹.

D'après le Secrétaire exécutif de la CICAD, James F. Mack, cet organisme interaméricain est « la tribune de discussion et d'action au niveau continental en matière de drogues » (Mack 2002). Néanmoins, dès la fin des années quatre-vingt jusqu'au milieu de la décennie suivante, une série d'événements dévoilerait que les discussions interaméricaines, voire les conflits entre les Etats-Unis et l'Amérique latine touchant la question du trafic illicite de stupéfiants, prendraient forme hors la CICAD et surtout ces événements n'auraient pas d'influence sur le déroulement du travail de cet organisme régional.

3.3 Conflits interaméricains régulés hors la CICAD

Entre 1986 et 1990, la coopération interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues a adopté des configurations teintées certes par les intérêts et les caractéristiques liés aux types d'usage non autorisés (production, transit, consommation, etc.) des stupéfiants dans chaque pays, mais surtout par des rapports de forces entre les Etats-Unis et les pays latino-américains.

Si pour les pays latino-américains la coopération devait se traduire particulièrement en coopération économique et aide au développement, pour les Etats-Unis les actions visant la réduction de la demande illicite ainsi que l'offre illicite de stupéfiants complétaient d'autres objectifs de sa politique extérieure à l'égard de l'Amérique latine. Toutefois, pour les uns et pour les autres, l'origine de problème était au-delà de leurs frontières. Les confrontations interaméricaines seraient réglées par le biais de rencontres présidentielles dont les résultats ont été adoptés et complétés par une conférence de la CICAD et une rencontre des Nations Unies.

La Directive sur les stupéfiants et la sécurité nationale du gouvernement Reagan considérait en effet que le contrôle de stupéfiants devait être inclus dans les politiques d'aide économique et au développement, et d'après ce document officiel la tâche des plus hauts responsables de la diplomatie, la politique, la justice, la défense et les services d'intelligence du gouvernement, était de placer « la lutte contre la drogue » comme sujet de la sécurité nationale américaine dans les rapports avec leurs homologues des pays « de producteurs et de trafiquants ». La Directive du gouvernement Reagan a

²⁹ Cf. *La présentation générale de la CICAD* fait par son secrétaire exécutif James F. Mack. Disponible sur www.cicad.oas.org [Consulté le 15 novembre 2007]

aussi stipulé que « la menace du trafic illicite contre la sécurité nationale est particulièrement grave en dehors de frontières des Etats-Unis » et apostillé que « dans plusieurs pays [...] certains groupes rebelles » et « certain groupes terroristes » sont en rapports avec des groupes de commerçants non autorisés de stupéfiants³⁰. Plus encore, la Directive a été complétée par une autre mesure issue du congrès, connue comme processus de certification, qui conditionne l'aide extérieure et le soutien économique des Etats-Unis à l'efficacité démontrée, aux yeux des Etats-Unis, par le pays récepteur de tels aide et soutien dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants³¹. Ce type de diplomatie coercitive des Etats-Unis a été accompagné aussi par de mesures directes de force ou menace d'usage de la force.

En juin 1986, des groupes de forces armées des Etats-Unis et de la Bolivie ont avancé des opérations pendant trois mois à l'encontre des laboratoires de production de cocaïne sans fins scientifiques ou médicales dans la région bolivienne de Huanchaca. Et l'année suivante, la sous-commission du Senat des Etats-Unis en charge de « questions de stupéfiants, terrorisme et opérations internationales », a ouvert une enquête sur le financement avec de l'argent en provenance du trafic illicite de stupéfiants des opérations secrètes de l'administration Reagan de soutien à la « Contra », le mouvement armé qui s'opposait au gouvernement sandiniste de Nicaragua³². Puis, en décembre 1989, le gouvernement du président George Bush (1989-1993), ancien directeur de la CIA et lui aussi impliqué dans le « Contergate », a envoyé des forces militaires au Panama afin de chasser du pouvoir le général Noriega, accroché à la présidence malgré sa défaite électorale, et de l'amener devant un tribunal des Etats-Unis qui l'accusait de trafic illégal de cocaïne vers les Etats Unis. Enfin, le mois suivant, le 5 janvier 1990, la presse internationale a dévoilé des opérations militaires des Etats-Unis dans la Caraïbe colombienne inscrites elles aussi dans le cadre de « la lutte contre la drogues »³³.

³⁰ Cf. *The White House, National Security Decision Directive Number 221, April 8 1986, Narcotic and National Security*. Washington. Disponible sur www.fas.org [Consulté le 12 janvier 2008]

³¹ Cette norme de la « certification » a démontré ses vertus notamment comme mécanisme de pression diplomatique sur la Colombie dans un contexte de conflits politiques et diplomatiques bilatéraux, entre 1990 et 1998, concernant les formes et instruments de coopération dans la « lutte contre la drogue ». Sous la pression, parmi d'autres instruments, de la « non certification » par le deuxième gouvernement étatsunien de Bill Clinton, le gouvernement colombien d'Ernesto Samper a reformé en 1997 la constitution politique pour adopter l'extradition de colombiens pour de délits faits à l'étrangère. Pourtant, si sous le gouvernement Samper la Colombie a été plusieurs fois « non certifiée », le pays latino-américain n'a jamais été l'objet de sanctions économiques annoncés par la dite certification. A ce propos de ce sujet voir Guaqueta 1998.

³² L'enquête, qui a été très médiatisée autour de la figure du Colonel Oliver North, membre du Conseil de sécurité nationale, a conclu que de très hauts responsables de l'administration Reagan se sont servis de l'argent du trafic illicite de drogues pour financer les mouvements armés qui luttent contre le gouvernement sandiniste. Voir à ce propos les archives en ligne de The National Security Archive, un centre de recherche académique situé dans l'Université de George Washington. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB113/> [Consulté le 20 décembre 2007] Pourtant, les liens de gouvernements avec les activités connexes au trafic illicite de drogues ne sont pas exclusifs des Etats-Unis. A ce propos voir Labrousse 2004.

³³ Voir « Inquietudes en el continente por creciente ánimo intervencionista de Estados Unidos », *Revista Semana*, le 23 juillet 1990, Disponible sur www.semana.com [Consulté le 12 janvier 2008]

Ces événements, d'après l'information disponible, n'ont pas eu de reflet ou conséquences sur le travail et les débats de la CICAD. En revanche, entre mai 1988 et juillet 1989 cette agence régionale spécialisée a organisé quatre ateliers sur l'éducation dans l'action contre l'abus de stupéfiants, lequel ont fournis les bases du Programme interaméricain d'éducation préventive et intégrale contre l'abus de drogues, approuvé en mai 1990, lors d'une séance de la CICAD à Quito³⁴.

Or, du côté latino-américain, à la fin des années quatre-vingt, même si la question des usages non autorisés de stupéfiants, notamment leur production et exportation, représentait une vraie menace à la sécurité interne, les latino-américains n'ont ni cautionné les actions militaires des Etats-Unis contre le trafic illicite de stupéfiants ni suivi sans contester les politiques de ce pays sur le sujet. D'une part, les militaires latino-américains n'ont pas soutenu l'initiative militariste des Etats-Unis (Malamud-Goti 1994)³⁵. D'autre part, les gouvernements latino-américains les plus touchés par la violence issue des activités en rapport avec la fabrication et le commerce non autorisés de stupéfiants ont vite réagi afin de freiner les actions unilatérales des Etats-Unis. Simultanément, les pays latino-américains ont demandé plus d'aide et de coopération, selon le cadrage adopté en 1986 par le Plan interaméricain d'action de Rio et renforcé, en 1988, par la Convention de Vienne.

Les 25 et 26 mai 1989, à Cartagena (Colombie), lors d'une rencontre présidentielle du Groupe andin, devenu sept ans plus tard la Communauté andine, le Président de la Bolivie Jaime Paz Zamora (1989-1993) a lancé l'initiative de «développement à la place de coca». La proposition du président Paz Zamora, qui relançait une des initiatives de la déclaration des pays sud-américains à New York en 1984 adoptée par la Convention de Vienne en 1988, a convoqué les pays industrialisés à créer un fond financier destiné à « déployer des actions intégrales dans l'élimination de la production, le trafic et la consommation illicites de stupéfiants dans un cadre quinquennal ». Le président bolivien a trouvé l'appui de ses homologues andins, le colombien Virgilio Barco (1986-1990), le péruvien Alan Garcia (1985-1990), le vénézuélien Carlos Andrés Pérez (1989-1993) et l'équatorien Rodrigo Borja (1988-1992).

³⁴ Cf. CICAD, *Programa interamericano de Quito : la educación preventiva integral contra el uso indebido de drogas* Disponible sur www.cicad.oas.org [Consulté le 16 mars 2008]

³⁵ En novembre 1987, lors d'une rencontre des armées américaines à Mar del Plata, sauf les représentants du gouvernement d'Augusto Pinochet, les militaires latino-américains n'ont pas soutenu l'initiative promue par les délégués de l'armée des Etats-Unis de mener des actions militaires dans « la guerre contre la drogue » (Malamud Goti 1994)

Le président colombien Virgilio Barco est allé plus loin. Le 29 septembre 1989, un mois après l'assassinat à Bogotá d'un candidat présidentiel par des groupes liés aux trafiquants illicites de substances stupéfiantes, il a proposé à l'Assemblée générale des Nations Unies un plan d'action global en six points, dont les quatre premiers faisaient appel à prendre de mesures contre la demande sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants, de contrôle des précurseurs chimiques utilisés dans l'élaboration illicite de cocaïne, et sur la vente illicite d'armes ainsi que contre le blanchiment d'argent. De fait tous ces points visaient les pays concentrant les usagers illicites de stupéfiants, désignés « pays consommateurs ». Le président colombien a d'ailleurs appelé à une rencontre multilatérale pour discuter tous les aspects du problème de drogues (Barco 1989). Cette initiative, qui sera reprise trois ans après par le gouvernement mexicain, a été pourtant remplacée par la réalisation le 15 février 1990 d'un sommet, organisé par le gouvernement colombien, entre les présidents des pays concentrant la consommation et la production illicites de stupéfiants, notamment cocaïne, à savoir : les Etats-Unis, la Bolivie, la Colombie et le Pérou.

Ainsi, deux mois après l'invasion de Panama, à Cartagena une conciliation a été adoptée entre la position des Etats-Unis, qui cherchait à créer une force multilatérale chargée de la lutte contre le trafic illicite de drogues, et la position des gouvernements des pays andins fondée sur la demande d'aide financière -pour substituer les cultures illicites- et coopération technique et commerciale -pour renforcer l'économie légale- La Déclaration présidentielle du sommet de Cartagena a en effet stipulé « la coopération économique », le « développement alternatif », l' « encouragement des échanges commerciaux et d'investissement », comme composants stratégiques de « la lutte contre le trafic illicite de drogue » (SG de la CAN 2000b : 121)³⁶. De cette manière, les accords politiques conclus à Cartagena en 1990 ont mis en application les orientations de la Convention de Vienne relatives aux mesures contre les causes supposées être à l'origine de la production, notamment au niveau des cultures, de stupéfiants et substances psychotropes destinées à des usages non médicales et non scientifiques.

Or, quinze jours après le sommet de Cartagena, le 3 avril 1990, un citoyen mexicain a été enlevé par des membres de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) des Etats-Unis pour être conduit devant un tribunal de ce pays qui l'accusait d'enlèvement et meurtre d'un agent de la DEA au Mexique en 1985. Ces faits ont provoqué une grave crise bilatérale entre le Mexique et les Etats-Unis mais ils n'ont pas été l'objet d'une condamnation par les délégués des Etats réunis par la CICAD à Ixtapa

³⁶ Lors de ce sommet le gouvernement colombien a d'ailleurs avancé de conversation avec le gouvernement des Etats-Unis sur le pacte du café, les exportations de fleurs et sucre vers le marché étatsunien. Cf. Algo es algo. Revista Semana, Disponible sur www.semana.com [Consulté le 15 novembre 2007]

(Mexique) le 20 avril 1990, afin d'évaluer le progrès du Plan d'action de Rio de Janeiro lancé quatre ans auparavant.

En revanche, les participants à la réunion d'Ixtapa, chargés dans leurs pays du contrôle de l' « abus de drogues » et de la lutte contre son trafic à destination d'usages différents de la science et de la médecine, ont tout d'abord condamné ce type de commerce « dans toutes ses formes » et ont dénoncé qu'« il s'agit d'une activité délictueuse qui touche toute l'humanité ». Cette réunion des membres de la CICAD a provoqué trois résultats concrets. D'une part, l'adoption du principe de « la responsabilité partagée dans la lutte contre le trafic illicite de drogues », laquelle, issue des réclamations latino-américaines, accompagnera désormais toutes les actions internationales de ces pays en ce qui concerne le phénomène des politiques contre les usages non autorisés de stupéfiants. D'autre part, « la reconnaissance de l'étroite relation entre la lutte globale pour l'élimination de la consommation, la production et le trafic illicites de stupéfiants et substances psychotropes et la capacité de nos pays [ont affirmé les participants à la réunion d'Ixtapa] pour faire face à cette situation qui touche d'urgents besoins de développement, faisant ainsi une priorité la coordination et la coopération internationales » (SG de la CAN 2000b : 43)³⁷.

De cette manière, l'aide économique assimilée à des préférences commerciales pour les pays concentrant les trafiquants et producteurs non autorisés de stupéfiants et psychotropes, et l'aide financière et technique visant le développement rural ainsi que l'éradication de cultures de coca sans fins médicales ou scientifiques, ont été entérinées comme les mesures appropriées pour contrer les causes supposées être à l'origine de ces types de cultures illicites. C'est dire que de la même manière que le sommet de Cartagena, la réunion de la CICAD a elle aussi affermi la mise en application des orientations normatives de la Convention de Vienne. Plus encore, à Ixtapa il a été adopté un plan d'action visant principalement les avoirs financiers en provenance du commerce non autorisé de stupéfiants et psychotropes. A ce propos le plan a suggéré notamment l'insertion dans les systèmes administratifs et légaux des Etats membres de mesures pour le contrôle, la pénalisation et la confiscation d'actifs financiers en relation avec les usages de stupéfiants et substances psychotropes hors les champs de la médecine et de la science.

³⁷ Cette interprétation, sur les difficultés qui revêtaient des politiques contre le trafic illicite de stupéfiants pour les pays ayant des problèmes de développement socio-économiques et des institutions politiques précaires, était aussi celle des académiciens. Cf. par exemple, Tokatlian Juan Gabriel, "¿Será un fiasco la Cumbre?" en *Revista Semana*, le 5 avril 1990. Disponible sur www.semana.com [Consulté le 23 novembre 2008]

Or, bien qu'organisée dans le cadre de la CICAD, la conférence d'Ixtapa, selon les journaux européens, a aussi reçu des délégations en provenance d'Etats non américains pour compter un total de cinquante-deux Etats participants³⁸. Sous cet angle, les objectifs et les résultats de la réunion de la CICAD à Ixtapa synchronisaient avec ceux de la rencontre au niveau ministériel organisée dix jours avant, à Londres, par le gouvernement de Margaret Tacher en partenariat avec l'ONU.

Nommé « Sommet ministériel mondial sur les drogues » la réunion de Londres avait en effet réuni, du 9 au 11 avril 1990, des représentants de cent vingt-quatre Etats, douze territoires sous administration britannique, trois institutions spécialisées des Nations unies, sept organisations intergouvernementales, quatre organismes des Nations Unies spécialisés dans le contrôle du trafic illicite de stupéfiants et une organisation de libération. Les représentants de ces entités ont fait une déclaration de trente-cinq paragraphes, dont dix-neuf sur la « réduction de la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes » sous une approche nationale, et seize sur « la lutte contre la cocaïne » selon une perspective globale. Les délégués envoyés à Londres ont d'ailleurs exprimé leur soutien à la Déclaration du sommet présidentielle de Carthagène³⁹. D'un point de vue global, cette conférence à Londres et la réunion de la CICAD à Ixtapa ont été complémentaires. C'est dire que si la CICAD n'était pas un espace de confrontation, au niveau des Amériques et au niveau global, cet organisme régional spécialisé a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre des mesures contre les usages illégaux de stupéfiants stipulées par la Convention des Nations Unies signée à Vienne en 1988.

3.4 Fonction politique de la CICAD

Si la CICAD n'a été jusqu'à présent ni un espace de confrontation ni un moyen de négociation des crises les plus délicates entre ses Etats membres, comme dispositif technique et financier de coopération, sa fonction politique n'a pas pourtant été moins éminente. Sur la base des résultats concrets entre 1992 et 2002, présentés par son Secrétaire exécutif James Mack, il est ainsi possible de distinguer trois activités principales : l'harmonisation des normes, l'échange d'information et les stages de formation.

³⁸ Cf. Caño Antonio "Los países consumidores asumirán mayor responsabilidad en la lucha contra la droga. Hoy finaliza la reunión de Ixtapa" *El País*, Madrid, le 19, avril 1990. Disponible sur www.elpais.com [Consulté le 21 mars 2008]

³⁹ Assemblée générale A/45/262. *Lutte internationale contre l'abus et le trafic illicite des drogues. Lettre datée du 20 avril 1990, adressé au Secrétaire général par le représentant permanent du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies*, le 2 mai 1990. Disponible sur documents.unu.org [Consulté le 25 février 2008]

D'une part, la CICAD a coordonné la révision des règlements relatifs à la régulation et la répression des usages de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques afin « de maintenir leur concordance avec les normes internationales toujours en évolution et selon les nouvelles méthodes de contrôle ». Au sein de la CICAD ont ainsi été élaborés les modèles pour les pays membres de réglementation du « contrôle de précurseurs chimiques » (1991), des « délits liés au blanchiment de profits financiers concernant le trafic illicite de drogues » (1991) et sur « la prolifération et le commerce d'armes » (1997). La Commission interaméricaine contre l'abus de drogues a assisté vingt-cinq Etats à la rédaction de leurs « plans nationaux anti-drogue », lesquels « concernent tout la panoplie de thèmes relatifs à l'application des lois, la réduction de la demande, la réduction de l'offre et les programmes de recherches [...] afin de favoriser l'intégration des actions anti-drogue souvent si complexes et incluant la participation de multiples organismes ». Dans le même sens, la CICAD a été responsable « de l'élaboration de normes pour le traitement de toxicomanes dans quinze Etats membres », de l'élaboration d'une brochure répertoriant les précurseurs chimiques utilisés dans la production illicite de drogues afin de les détecter, la création d'un « modèle de développement alternatif dans les Andes et dans la Caraïbe » et d'un « instrument de cartographie par satellite qui permette aux gouvernement d'évaluer l'usage de la terre dans les zones consacrées aux cultures illicites » (Mack 2002).

D'autre part, deux organismes sont chargés de la gestion de données et d'enquête de suivi. Depuis 1999, la CICAD dispose d'un Mécanisme d'évaluation multilatérale dont l'objectif principal « est de renforcer la coopération hémisphérique afin de faire face avec plus d'efficacité aux divers problèmes posés par les drogues ». Pour faire cela l'expertise est fondée sur le suivi des résultats de « la politique de drogues » dans les Etats membres, selon l'information fournie par les organismes spécialisés de chaque Etat. Cependant, les groupes d'experts ne participent pas à l'évaluation de leurs propres pays. De plus, en 2000, a été créé l' « Observatoire interaméricain en matière de drogues » ayant comme but « de produire information objective, fiable et opportune » pour que les Etats membres « puissent mieux comprendre, cadrer et mettre en application de politiques et programmes de combat contre les drogues dans toutes ses manifestations ». Outre ses publications et rapports, l'observatoire soutien « la création de systèmes d'information ou observatoires anti-drogue de 21 conseil anti-drogue de l'Amérique latine et la Caraïbe » (Mack 2002).

Enfin, la CICAD « a appris des nouvelles habilités dans le contrôle anti-drogue à de milliers de fonctionnaires d'organismes de police, douanes et ports maritimes à travers de séminaires de formation anti-drogue ». Elle a aussi « capacité à de centaines de juges et procureurs dans les formes de jugement de délits de blanchiment d'argent et a instruit à des banquiers et agents de bourse sur les

techniques de prévention et détection de systèmes de blanchiment d'argent, y compris les délits cybernétiques » (Mack 2002). De la même manière la CICAD a assuré des cours destinés à des travailleurs sociaux et fonctionnaires publiques s'occupant de toxicomanes. A Lima, grâce au financement du Canada et des Etats-Unis, la CICAD a fondé en 1999 l'«Ecole régionale d'intelligence de la Communauté andine anti-drogue » pour la formation de fonctionnaires des pays membre de ce groupe d'intégration régional. De plus, dans quinze universités latino-américaines, la CICAD a réussi à incorporer des programmes de sante publique et d'éducation sur l'addiction, la prévention, la réintégration sociale et la recherche relatifs à la demande illicite.

Dans toutes ses activités la CICAD a travaillé en collaboration avec divers partenaires internationaux, « tels que, par exemple, la Banque interaméricaine de développement, l'ONU, la Commission européenne, le Département de l'Agriculture et la Fondation nationale pour les sciences des Etats-Unis, le Ministère de l'intérieur de l'Espagne, la Gendarmerie Royale du Canada et les gouvernements de Japon, France, Israël, Corée et Turquie [...] afin d'intégrer un front vigoureux et uni contre la tendance permanente de l'abus de substances psychoactives et des marchés internationaux de drogues, qui portent une menace à tous les aspects de la vie dans nos sociétés » (Mack 2002). D'ailleurs, en tant qu'agence d'assistance technique composée de fonctionnaires des Etats membres spécialisés dans le contrôle et la répression des usages non autorisés de stupéfiants, la CICAD a été le forum autant pour la conception, la négociation et l'élaboration de la stratégie hémisphérique de « lutte contre la drogue » (1996), que pour les plans et les recommandations touchant les usages illicites de stupéfiants avancés lors des sommets présidentiels des Amériques (1994, 1996, 2001, 2005).

En somme, lancé lors d'une réunion de ministres de justice (Rio de Janeiro, 1986) et dans le cadre des mesures de sécurité envisagées, au plus haut niveau de l'Etat, tout d'abord par les pays latino-américains (Déclaration de New York, 1984) et puis par le gouvernement des Etats-Unis (Directive 221 du gouvernement Reagan, 1986) pour contrer les phénomènes sociaux liés aux usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes ainsi que ce type d'usages, la CICAD est le premier pivot dans la mise en œuvre des structures contemporaines du contrôle mondiale de stupéfiants destinés à des usages hors le champs de la médecine et de la science.

La CICAD a devancé la Convention de Vienne (1988), mais la logique, les instruments et les valeurs de celle-ci ont trouvé dans la Déclaration de Cartagena et le Plan d'Ixtapa (1990) leur matérialisation notamment dans le principe de coresponsabilité et l'adoption de la coopération économique,

financière et technique comme canaux de la coopération internationale pour s'attaquer aux causes supposées à l'origine de la production illicite de cocaïne, héroïne et marijuana. Dans la conception de la CICAD ainsi que dans son évolution, les protagonistes ont été les pays américains les plus touchés par les usages de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, notamment dans leur production (les pays membres de la Communauté andine) et leur consommation (les Etats-Unis). Dans ce processus chaque pays membre de la CICAD a agi selon leurs intérêts et moyens de les imposer.

Formellement la CICAD est un mécanisme intrarégional, une agence de l'OEA. Mais dans ses activités et fonctionnements, participent des organismes spécialisés de politiques « de lutte contre la drogue » des pays membres de l'OEA, ainsi que de la France, le Royaume Uni et les Pays Bas. La CICAD est composé d'experts et fonctionnaires spécialisés dans le contrôle de l'abus de stupéfiants et psychotropes et dans l'application de la loi contre les usages non autorisés de ces produits. Depuis sa création en 1986, elle a ainsi contribué à la transformation des Etats dans l'harmonisation des systèmes juridiques visant l'incorporation d'un objectif précis : la lutte contre les usages (production, commerce, vente, consommation, etc) sans fins scientifiques ou médicales de stupéfiants et substances psychotropes.

La CICAD. Organisation et fonctions

Membres (avec voix et vote)	Les trente cinq pays indépendants composant l'Organisation d'Etats Américains
Structure organisationnelle	Président Vice-président Secrétariat exécutif Groupes de travail permanents dans les domaines suivants : le blanchiment d'argent, réduction de l'offre et de la demande, renforcement institutionnel, mécanisme d'évaluation, observatoire sur les drogues, développement alternatif et recherche
Mode de fonctionnement	Assemblés ordinaires Assemblés et réunions extraordinaires
Participants aux assemblés et réunions	Hauts fonctionnaires gouvernementaux des ministères de la justice, de l'intérieur, de la police, de la défense, des finances et de l'éducation et de la santé des 35 pays indépendants membres de l'OEA ainsi que de représentants de la France, le Royaume Uni et les Pays Bas et leurs territoires dépendants dans la Caraïbe et l'Amérique du Sud. Expertises de groupes permanents de la CICAD Par invitation : fonctionnaires l'ONUDD et de toute autre organisations internationales en charge du control du trafic illicite de drogues, expertise internationaux et membres d'Organisation non gouvernementales.
Domaines d'activité	Capacitation dans : l'harmonisation des systèmes judiciaires et législatifs, la prévention et le traitement de la toxicomanie et l'échange et la diffusion d'information

Source : élaboration de l'auteur

Autrement dit, la CICAD a participé à édifier « la lutte contre la drogue » comme une politique publique des états américains. Ses activités de formation et d'éducation dans la prévention de la demande illicite fondées sur l'interdiction de l'usage des stupéfiants avec des fins non-scientifiques

ou non-médicales, et la diffusion d'informations sur le danger que ces usages représentent pour les individus et la société, renforcent d'une part l'institutionnalisation sociale des valeurs morales et sanitaires de prohibition accrochés aux usages de stupéfiants sans fins scientifiques ou médicales et d'autre part l'acceptation des actions de sécurité afin de contrer de tels usages. La coopération dans l'échange d'information favorise à son tour la mise en place des politiques et actions pour contrer les usages illicites de stupéfiants au niveau national, sous-régional et continental. Or, début 1990 un groupe interrégional réunissant les principaux bailleurs d'aide au développement dans le monde s'est érigé comme l'axe majeur de la coopération internationale entre les pays réunissant les consommateurs, sans fins médicales ou scientifiques, de stupéfiants et psychotropes.

4. Le Groupe de Dublin, un discret mais puissant groupe transrégional

« Le passage abondamment commenté à un marché unique en 1992 et à une Europe sans frontières ne laisse pas les Etats-Unis indifférents. Ceux-ci s'inquiètent en effet de l'incidence que pourrait avoir l'Acte unique européen [sic] sur un éventuel accroissement du terrorisme et du trafic de drogue dans les Communautés européennes, et sur l'exportation de pratiques terroristes et de stupéfiants de l'Europe vers les Etats Unis » a avancé Gerald Solomon, membre du Congrès des Etats-Unis et un des deux rapporteurs spéciaux qui ont soumis en 1990 à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'atlantique nord (OTAN) un document relatif aux conséquences de l'ouverture du marché unique sur « le terrorisme et le trafic de drogue en Europe ». Le rapport a annoncé que ces deux phénomènes étaient étroitement liés.

Solomon a en effet argumenté que les « syndicats internationaux de la drogue » étaient au courant de « la saturation du marché américain ». Et il a averti que « les narcotrafiquants d'Amérique latine misent sur l'Europe pour développer leurs ventes de cocaïne ». Selon Solomon l'ouverture des frontières favorisait largement l'expansion des activités de trafic et de consommation illicites de stupéfiants, portant ainsi des préjudices autant aux Européens qu'aux Etatsuniens. Il a ainsi conclu : « Puisque tant les Etats-Unis que l'Europe sont confrontés aux fléaux du terrorisme et de la drogue, un effort sérieux devrait être entrepris pour mettre au point un mécanisme de consultation avec les Etats-Unis sur ce que sera le nouvel ordre de sécurité européen (...) Les décisions européennes sur la manière de relever ces défis auront une incidence directe sur l'attitude des Etats-Unis à leur égard » (Solomon 1990 : 13).

L'avis du second rapporteur, le parlementaire britannique Bruce George, n'a pas été loin de celui de son homologue d'outre atlantique. George a porté le même jugement sur la nature du problème mais il a précisé un pays comme son origine. Selon le parlementaire britannique « Le trafic de stupéfiants est un problème international. Même si les cartels internationaux de la drogue opèrent à partir d'un pays bien déterminé (comme celui de Medellin, en Colombie) [sic], leurs activités dépassent régulièrement les frontières nationales ; cela vaut pour la production, la transformation, le transport et la distribution de la drogue ou encore pour le blanchissement des bénéfices qu'ils en retirent » (George 1990 : 14). Le député George a en conséquence souligné que « la coopération internationale est essentielle dès lors qu'il s'agit d'identifier, de localiser, de traquer, d'appréhender, de poursuivre en justice et de condamner les terroristes et les narcotrafiquants » (George 1990 :20).

Or, si depuis 1990 la question de la production et du « trafic illicites des drogues » est inscrite, en tant que menace à la sécurité, dans les discussions de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN⁴⁰, la coopération entre l'Europe et les Etats-Unis dont faisaient allusion les rapports des députés Solomon et Georges prenait forme depuis le début de cette même année. De fait, dans le passage de l'Alliance Atlantique, caractéristique de la période de la Guerre froide, aux relations transatlantiques de la post-guerre froide, « la lutte contre la drogue » s'incruste comme un des thèmes cardinaux des rapports formellement institutionnalisés entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

Les 25 et 26 juin 1990 à Dublin a été fondé en effet un groupe réunissant les Etats-Unis et la Communauté européenne pour coopérer dans « la lutte contre la drogue », c'est-à-dire contre les usages sans fins médicales ou scientifiques des stupéfiants et substances psychotropes. Pour préciser la nature de cette association de coopération transrégionale il est nécessaire de revenir sur la configuration des relations transatlantiques entre l'UE et les Etats-Unis.

4.1 La « lutte contre la drogue », un sujet spécifique des relations transatlantiques

Dans la littérature spécialisée sur les relations dites transatlantiques les auteurs tendent à négliger la question de la coopération dans « la lutte contre la drogue » (Burghardt 2006) qui est pourtant présente depuis 1990 au niveau de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, des rencontres diplomatiques et de

⁴⁰ Cf par exemple : Lucas of Chilworth, « Les incidences de l'ouverture des frontières sur la sécurité de l'Europe », *Assemblée de l'Atlantique Nord*, Octobre 1995 ; Lucas of Chilworth « Le crime organisé et l'immigration clandestine : constats et conclusions à l'issue d'une enquête menée dans sept pays » *Assemblée de l'Atlantique Nord*, Novembre 1996 ; Gyorgy Csoti, « Le crime organisé, la criminalité liée à la drogue et l'immigration illégale en Europe centrale et orientale », *Assemblée de l'Atlantique Nord*, Octobre 1997 ; Kees Zijlstra, « Le crime organisé transnational : une menace croissante pour le marché mondial », in *Assemblée de l'Atlantique Nord*, Novembre 1998.

sommets politiques au plus haut niveau entre les Etats-Unis et l'UE. De fait, pour ces deux acteurs internationaux la « lutte contre la drogue » est un sujet qui rentre dans le domaine de leur sécurité. Ils ont même créé un groupe afin de coordonner leurs activités sur ce que les premiers appellent « guerre contre la drogue » et les deuxièmes désignent comme « lutte contre la drogue ».

Le 27 février 1990, à peine quelques jours après sa rencontre avec les présidents des pays andins au sommet de Cartagena, le président des Etats-Unis George Bush a reçu la visite du président du Conseil de l'UE, le premier ministre de l'Irlande, Charles Haughey. L'objectif de la visite du *Taoiseach* à Washington était de traiter la forme des relations de coopération entre les Etats-Unis et la Communauté économique européenne (CEE), vus les événements révolutionnaires qui avaient lieu depuis 1989 en Europe de l'Est, et le grandissant rôle international, politique et économique, de la CEE (Haughey 1990).

A la sortie de sa réunion avec le président du Conseil européen, le président des Etats-Unis a expliqué la forme et les objectifs que prendrait la coopération de son pays avec l'Europe communautaire. Il a ainsi expliqué : « la séance d'aujourd'hui nous fait avancer dans la construction de nouvelles structures pour les relations des Etats-Unis avec la Communauté [européenne]. Nous nous sommes engagés à des réunions régulières entre moi-même et le président de la CE pour donner une orientation politique générale à la relation. Nous avons convenu des rencontres deux fois par entre les ministres d'affaires étrangères de la CE et notre secrétaire d'Etat. Et nous nous sommes engagés à des efforts conjoints dans la guerre contre la drogue et dans nos espoirs de préserver l'environnement mondial » (Bush 1990). Le président du Conseil européen a confirmé les propos exprimés par le président Bush mais sur la question de « la guerre contre la drogue », bien qu'il ait témoigné de l'engagement du partenariat « transatlantique » pour coopérer dans ce domaine, Charles Haughey a parlé de « lutte ». Le président du Conseil européen a en effet indiqué : « nous avons convenu que la lutte contre le trafic international de stupéfiants et la circulation des fonds liés à la drogue sont des domaines tout à fait adéquats pour une coopération spécifique » (Haughey 1990).

Deux mois après, le 28 avril, les membres du Conseil européen se sont réunis à Dublin spécialement pour traiter de l'intégration de l'Allemagne réunifiée à la Communauté européenne. Ce Conseil a divulgué que « parallèlement à son engagement européen, la Communauté est résolue à garder le rôle important qu'elle joue en acteur conscient de ses responsabilités dans un cadre plus large au niveau international ». A cet égard les participants au Conseil ont notamment exprimé leur satisfaction pour l'accord et le type de coopération auxquels sont parvenus le président des Etats-Unis, George Bush, et

le premier ministre irlandais Charles J. Haughey, « en ce qui concerne le maintien des réunions au cours de chaque présidence » de l'intégration européenne. Pour le Conseil européen les réunions au plus haut niveau et d'« autres réunions régulières, notamment celles avec la Commission, offrent un cadre satisfaisant pour que les relations entre les Etats-Unis et la Communauté continuent à se développer ». Depuis, la coopération dans « la lutte la drogue » est traitée dans le cadre de réunions biennuelles entre la « Troika » de l'UE et fonctionnaires du Département d'Etat des Etats-Unis ainsi que lors de réunions au plus haut niveau diplomatique entre les Etats-Unis et les institutions de l'UE, notamment le Conseil et la Commission.

Sur « le trafic illégal des drogues », le Conseil a notamment signalé que « cette menace concerne tant les pays développés que les pays en développement et [qu'elle] requiert une action au niveau international ». En conséquence, juste quelques jours après les réunions de Londres, contre l'abus et les usages sans fins scientifiques ou médicales de stupéfiants, et de la CICAD à Ixtapa, le Conseil extraordinaire de Dublin a mandaté « au groupe des coordinateurs de haut niveau », le CELAD⁴¹, de travailler « en étroite consultation avec la Commission, [et] de présenter au Conseil d'Affaires générales, en vue de la réunion du juin du Conseil européen [à Dublin], un rapport portant sur des mesures susceptibles d'assurer une coordination efficace et fixant les priorités pour l'action de la Communauté et des Etats membres dans le cadre d'une opération concertée de lutte contre la toxicomanie et la production, la distribution et la vente illicites des stupéfiants » (Conseil européen 1990).

Entretemps, au printemps 1990, le président Bush avait envoyé une lettre à Charles Haughey, pour lui proposer un « dialogue transatlantique sur le combat contre les drogues ». Haughey a reçu positivement la proposition et après avoir cherché, et trouvé, le soutien du Royaume Uni il l'a formellement soumise au CELAD (Boekhout Van Soling 2002 : 115). Ainsi, suivant le mandat du Conseil de l'UE les membres du CELAD se sont réunis à Dublin, le 25-26 juin 1990. A la réunion ont été invités des représentants de l'Australie, le Canada, le Japon, des Etats-Unis, la Norvège et la Suède. La réunion de Dublin a donc rassemblé des représentants des principaux bailleurs de fonds d'aide au développement pour discuter sur « le problème mondial de drogues ».

De ce point de vue, la rencontre de Dublin en juin 1990 rappelait certainement les propos exprimés pour les latino-américains dans la déclaration de New York en octobre 1984, et relancés par le président bolivien Paz Zamora dans la rencontre de Cartagena en février 1990, qui invitaient les pays

⁴¹ Voir note en bas de page N° 14

industrialisés à créer un fond destiné à financer des actions pour l'élimination, notamment dans les pays andins, de la culture de coca et de la production et le commerce de cocaïne à destination d'usages hors le champs de la médecine et de la science. Cependant, lors de la rencontre à Dublin un groupe a été discrètement créé, portant le nom de la capitale irlandaise, avec l'objectif d'établir des consultations autant sur les stratégies que sur la coopération entre ses membres « en ce qui concerne les grands pays ou régions producteurs et trafiquants [illicites de stupéfiants] » (Estievenart 1995 :60). Autrement dit, si depuis sa création le Groupe de Dublin a envisagé la réserve de ses actions, il n'a tenu compte d'aucune participation des pays concentrant les producteurs et commerçants non autorisés de stupéfiants et psychotropes.

Cinq mois après la création du Groupe de Dublin, l'alliance entre les Etats-Unis et l'Europe communautaire dans la « lutte contre la drogue » a été réaffirmée lors de deux rencontres multilatérales, l'une sur la sécurité en Europe et l'autre sur la formalisation des relations entre l'intégration européenne et les Etats Unis. Dans la Charte de Paris, issue de la réunion de chefs d'Etats et de gouvernement participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, le 19 et 21 novembre 1990, les représentants des pays membres adhérant ont déclaré, après son engagement dans la lutte contre le terrorisme : « Nous unirons aussi nos forces pour lutter contre le trafic de stupéfiants »⁴². Puis, au lendemain, le 22 novembre, les Etats-Unis, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, ont témoigné lors de l'institutionnalisation de leurs relations, qu'ils allaient unir leurs efforts pour « mettre fin à la production illégale, le trafic et la consommation de stupéfiants, ainsi que les délits connexes tels que le blanchissement d'argent »⁴³.

4.2 L'agencement structurant le Groupe de Dublin

Si les conditions de l'origine et la nature de l'évolution du Groupe de Dublin ont été « obscures » car les rapports de ses réunions étaient confidentiels (Boekhout Van Soling 2002 :109), depuis 2003 quelques documents concernant notamment son organisation sont publiés par les institutions

⁴² Cf. *Charte de Paris pour une nouvelle Europe, Paris, les 19- 21 Novembre 1990*. Disponible sur www.osce.org
Outre la Communauté européenne, le Saint-Siège, les pays participants ont été : Allemagne, Etats-Unis, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume Unie, Saint-Marin, Suède, Suisse, République fédérative tchèque et slovaque, Turquie, Union des républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie.

⁴³ Cf. Déclaration Transatlantique de 1990. Disponible sur http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/index.htm [Consulté le 7 août 2007]

européennes. Avant cette année le Groupe de Dublin ressemble à une boîte noire dont l'ouverture ne serait possible qu'à partir d'un rigoureux suivi de la presse, de l'autorisation d'accès à des documents confidentiels spécialisés et de l'accord des participants à être interviewés.

Or, le manque de lumière sur son origine, la portée de ses activités et le caractère non formel de ses mandats pendant treize ans, n'ont rien de nouveau. Tout au long du 20^{ème} siècle les décisions et les instruments structurant les mesures contre les usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants ont souvent été conçues tout d'abord à l'intérieur des groupes dits informels et ensuite ces groupes, leurs décisions, orientations et mesures adoptées ont été formalisés. Dans le formatage et la mise en place de ce type de groupes, le rôle de promoteur et acteur principal revient aux Etats-Unis (Bruun, Lynn, Ingemar, 1975)

Le guide pour la coopération du Groupe de Dublin datée du 2006 nous apprend qu'il « est un mécanisme, flexible et informel, de consultation et de coordination mondiale, régionale et nationale des problèmes spécifiques de la production, commerce et demande illicites de drogues. Il est fondé sur le consensus et l'assistance mutuelle. Les participants coopèrent étroitement sur des lignes internationales, régionales et bilatérales en matière de drogue, en tenant compte en particulier des Conventions des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972, de 1971 et 1988, les textes adoptés à la session extraordinaire des Nations Unies en juin 1998 et les travaux en cours sur la base de ces instruments par d'autres groupes ou organisations » (Council of the European Union 2006 : 2).

Outre les Etats-Unis, la Commission européenne et les pays membres de l'UE, sont membres du Groupe de Dublin le Canada, l'Australie, le Japon, la Norvège et l'Organisation des Nations Unies pour le contrôle des drogues et du délit (ONUDD). Mais quand le Groupe le considère approprié pour ses actions de coopération, à ses réunions peuvent être invités des délégués de la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation mondiale de douanes, l'Interpol, l'Organisation mondiale du travail, l'UNESCO, la CICAD, le Groupe de Pompidou, l'Observatoire européen de drogues et des toxicomanies (OEDT) et Europol « afin de renforcer des synergies dans leurs travaux et d'éviter les chevauchements » (Council of the European Union 2006 : 2). De plus, il est précisé que les nouveaux membres doivent « être de nets donateurs d'aide internationale en matière de drogues [et], démontrer leur engagement à contribuer de manière significative aux efforts internationaux contre les stupéfiants et partager les principes régissant la coopération dans le Groupe de Dublin » (Council of the European Union 2006 : 2) Sous ces conditions, le Groupe de Dublin est par principe

un groupe fermé aux pays concentrant les producteurs et commerçants de stupéfiants sans fins scientifiques ou médicales .⁴⁴

Le secrétariat des réunions du Groupe de Dublin, tenues deux fois par an au bâtiment Justus Lipsius, siège du Conseil de l'UE à Bruxelles, est assuré par le propre Secrétariat du Conseil de l'UE. Les participants à ces réunions sont des diplomates, le plus souvent au niveau d'Ambassadeurs. Cependant, les activités de ce mécanisme de coopération ne se limitent pas aux réunions tenues à Bruxelles, dites du niveau central et dont celle d'automne est censée être organisée la même semaine que la réunion des principaux donateurs de l'ONUDC à Vienne. Le Groupe de Dublin fonctionne aussi aux niveaux régional et national. Au niveau régional il est divisé en dix groupes alors qu'au niveau national, les groupes sont dénommés « mini-groupes de Dublin ». Ces derniers, désignés du « niveau local », se composent des ambassadeurs des Etats membres et des fonctionnaires des délégations de la Commission européenne et de l'ONUDD affectés dans les capitales des pays hôtes bénéficiant de l'aide au développement des membres du Groupe de Dublin. Les réunions des mini-groupes de Dublin ont lieu deux fois par an à l'initiative de la mission diplomatique dont le pays assure la présidence régionale.

Les réunions au niveau central disposent d'une présidence de deux ans qui est renouvelable une fois. Lors de ces réunions sont élus par consensus les présidents régionaux parmi les membres du Groupe. Les présidences régionales ont la responsabilité de surveiller et d'informer au niveau central sur l'évolution « des drogues » dans la région dont elles sont en charge. Ceci s'opère de la manière suivante. Les mini-groupes de Dublin élaborent des rapports sur trois aspects : la situation en matière de production et trafic de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques et les initiatives politiques contre ces activités dans le pays hôte, l'examen de la coopération des membres du Groupe de Dublin avec les pays hôtes et l'analyse des priorités et des recommandations pour la poursuite d'une telle coopération. Ensuite, les présidences régionales présentent au niveau central, à Bruxelles, un rapport contenant l'information et les recommandations soumises par les mini-groupes de Dublin. Les rapports régionaux sont annuels mais six mois après leur présentation, la présidence régionale doit présenter un suivi du rapport présenté. Au niveau central, régional et national, l'élaboration des rapports du Groupe de Dublin revient donc aux fonctionnaires des ambassades des pays membres ainsi qu'aux fonctionnaires des bureaux de l'ONUDC et de délégations de la Commission européenne dans le monde. A la différence des activités de la CICAD, où prédominent les fonctionnaires dont le

⁴⁴ Toutefois, un pays comme le Mexique, bailleur de fonds de la CICAD, peut, et devrait, devenir membre du Groupe de Dublin. Et récemment la Turquie a fait une demande formelle d'être acceptée comme membre du Groupe de Dublin.

champ de travail est orienté vers l'intérieur de l'Etat, dans les pratiques du Groupe de Dublin règnent les fonctionnaires dont le travail concerne l'extérieur de l'Etat.

Outre la préparation de rapports, les réunions du mini Groupe de Dublin au niveau national, sont aussi utilisées par leurs membres pour coordonner leur action dans les pays d'accueil ainsi que pour maintenir un dialogue avec les autorités responsables de l'élaboration et l'application dans le pays hôte des politiques contre la production et l'exportation illicites de stupéfiants et psychotropes pour des usages hors la science et la médecine. De cette manière, d'une part, la coordination d'activités menées par le Groupe de Dublin, aux niveaux régional et central, repose sur les actions de coopération des ses membres avec les pays attributaires d'aide financière et technique pour « lutter contre le trafic illicite de drogues ». D'autre part, les membres du Groupe de Dublin évitent la duplication d'actions dans les pays et les régions du monde où ils versent des fonds pour des opérations contre la fabrication et l'exportation de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques destinés aux marchés des pays membres du Groupe du Dublin.

En ce qui concerne le secrétariat du Groupe de Dublin, c'est-à-dire le Secrétariat du Conseil de l'UE, il « veille à ce que les rapports régionaux, qui ont le statut de documents de travail, soient envoyés au moins trois semaines avant la réunion centrale du Groupe de Dublin. Il organise également l'ordre du jour qui sera envoyé au même temps aux participants. Le Secrétariat met aussi à disposition, au plus tard dix jours après la réunion au niveau central du Groupe de Dublin, le rapport de la réunion qui est rédigé sous la responsabilité de la présidence du Groupe. (Council of the European Union 2006 : 6)

Or, comme la CICAD, les activités du Groupe de Dublin entraînent des transformations des fonctions politiques des Etats, voire d'organismes régionaux et agences multilatérales. Si l'on rappelle que le mot *diploma*, d'origine grecque, visait le document spécifique sur lequel figuraient les instructions relatives aux missions des envoyés d'une entité politique à une autre, le Groupe de Dublin peut être caractérisé comme un groupe transrégional, dont les fonctionnements modifient l'Etat.

Il s'agit pour les ambassades des vingt-sept Etats membres de l'UE, Etats-Unis, du Canada, la Norvège, le Japon et l'Australie, de collecter des informations concernant la production et le commerce de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, de suivre les politiques nationales contre ce types activités non autorisées et d'élaborer des rapports contenant des recommandations. Ces rapports ne sont pas en principe destinés à leurs Etats d'origine, mais au secrétariat (Secrétariat du Conseil de l'UE) d'un dispositif transrégional dont les activités centrales rassemblent des délégués

d'une organisation d'intégration régionale (l'UE), d'un organisme spécialisé des Nations Unies (ONUDD) et en provenance de pays de l'Amérique (les Etats-Unis, le Canada), l'Asie (le Japon), l'Océanie (l'Australie), la Scandinavie (la Norvège) et l'Europe (les pays membres de l'UE). Plus encore, sur la base des informations collectées sont produits des rapports contenant des recommandations à destination de régions et de pays concentrant les trafiquants et fabricants de stupéfiants et psychotropes pour des usages hors la science et la médecine. Dit autrement, les diplomates sont aussi mandatés pour porter aux gouvernements des pays tiers, des recommandations élaborées au sein du Groupe de Dublin.

Dans ce groupe des bailleurs de fonds centralisant les pays qui concentrent les consommateurs de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques, les diplomates des Etats membres disposent d'ailleurs des réseaux mondiaux composés par les fonctionnaires de l'ONUDD et de l'UE. L'ONUDD, qui compte environ cinq cents fonctionnaires travaillant par tout dans le monde⁴⁵, a parmi ses principaux bailleurs de fonds treize pays de l'UE⁴⁶, le Japon, le Canada, l'Australie, la Norvège, la Suisse, les Etats-Unis et la Commission européenne (Jensema, Thoumi, s.d.). C'est dire que dans le groupe de principaux bailleurs de fonds de l'ONUDD, formé par dix neuf pays et la Commission européenne, sauf la Suisse tous sont membres du Groupe de Dublin. Autrement dit, les principaux bailleurs de fonds de l'ONUDD, et cette agence spécialisée des Nations Unies elle-même, conforment le Groupe de Dublin.

De sa part, la Commission européenne détient-elle aussi de considérables moyens diplomatiques au service du Groupe de Dublin : cent trente délégations auprès du même nombre de pays, une délégation pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, une délégation auprès des organisations internationales siégeant à Genève, une délégation auprès des Nations Unies à New York et une délégation accréditée à Vienne pour les relations avec les organisations, les agences et les organismes internationaux, y compris les corps des Nations Unies spécialisés dans les questions de contrôle et pénalisation des usages de stupéfiants et substances psychotropes sans fins médicales ou scientifiques.

4.3 La puissance de la coopération informelle

Or, si le Groupe de Dublin est le résultat d'« une initiative des Etats-Unis » mise en place par le Conseil de l'Union européenne, il fonctionne sur la base d'une fragmentation de l'espace mondial

⁴⁵ Par comparaison l'Organisation mondiale du commerce dispose de 625 fonctionnaires.

⁴⁶ Le Royaume Uni, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, le Spain et la Suède.

chère aux Européens. Le Groupe de Dublin est en effet divisé en dix groupes régionaux, dont un pour l'Amérique centrale et le Mexique, un pour l'Amérique du Sud et un pour les Caraïbes (y compris les pays membres du groupe « ACP » dans le jargon de l'UE) la Guyane (territoire français d'outre-mer) et le Belize (membre du *Commonwealth*)⁴⁷. En 2002 l'on comptait soixante-dix mini-groupes de Dublin (Boekhout Van Soling 2002 :116). Nous ne disposons pas d'informations sur la distribution actuelle des mini-groupes de Dublin, mais, d'après la nature de la coopération dont le Groupe de Dublin est l'espace d'action, ils sont à l'œuvre dans les pays ayant des grandes extensions de cultures illicites de coca, cannabis et pavot ou des groupes illégaux de trafiquants de cocaïne, héroïne et marihuana.

Le Groupe de Dublin est, selon sa propre définition, « un mécanisme flexible et informel de coordination et consultation » (Council of the European Union 2006 : 2). Et il est ainsi examiné autant par des chercheurs intéressés aux relations eurolatinoaméricaines (Dominguez Rivero 2003 : 28) que par des spécialistes du phénomène mondial du trafic illicite de stupéfiants et psychotropes (Labrousse 2006 : 42, Metaal 2005 : 248, Fazey 2007). Plus encore, pour certains analystes des politiques de « lutte contre la drogue », la coopération de l'UE avec les Etats-Unis au sein du Groupe de Dublin ne revêt d'aucune considération prioritaire (International Crisis Group 2008a: 15).

Cependant, depuis sa création le caractère informel de la coopération au sein du Groupe de Dublin n'est pas anodin. Au contraire il lui octroie une qualité de discrétion à sa puissance sur l'orientation mondiale de la coopération contre la production, le commerce et la consommation non autorisées de stupéfiants et substances psychotropes. C'est dans son caractère informel que réside justement son exercice de pouvoir sur les politiques globales contre les usages en dehors des champs de la médecine et de la science de psychotropes et stupéfiants. Bien que défini et présenté comme groupe informel, il est un espace de premier ordre dans la conception et la mise en place des politiques de « lutte » et de « guerre » contre « la drogue ». Si sa genèse et son fonctionnement le situent hors des organismes formels multilatéraux de coopération contre les usages illicites de stupéfiants et psychotropes, ses membres occupent une place dominante dans ces organismes. Le partage d'information et la coordination des activités permettent à ses membres d'adopter des décisions et recommandations au niveau mondial, interrégional, régional et national sur le contrôle des usages illicites sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes. Il est arrivé d'ailleurs que ses activités dépassent les politiques contre ces types d'usages des stupéfiants.

⁴⁷ Les autres sept Groupes régionaux du Groupe de Dublin sont : l'Afrique (avec quatre sous-régions selon les points cardinaux), les Balkans, le Proche orient (y compris la Turquie et l'Irak), l'Europe de l'Est, l'Asie centrale, l'Asie du Sud-Est/Chine et l'Asie occidentale (Council of the European Union 2006 :8)

Le « Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue pour la période 2005-2008 », qui considère dès ses premières lignes « le phénomène de la drogue » comme « une menace sérieuse pour la sécurité et la santé de la société européenne », a proposé de « poursuivre un dialogue actif avec les pays tiers pour la mise en œuvre de recommandations des mini-groupes de Dublin » et d'« utiliser pleinement le Groupe de Dublin en tant que mécanisme souple et informel de consultation et de coordination pour traiter de la problématique mondiale, régionale et nationale de la production, le trafic et la demande illicites des drogues » (Conseil de l'UE, 2005 : 15).

Or, les activités du Groupe de Dublin ne se circonscrivent pas aux questions de « la lutte contre la drogue ». A l'heure où ce plan de l'UE était conçu, la presse en République Dominicaine informait fin mars 2004 que le chef de la délégation de l'Union européenne dans ce pays, Miguel Amado, « a manifesté l'intérêt des membres du Groupe de Dublin d'aider à l'Organisme électoral national à trouver des solutions en ce qui concerne la formation de juges, les observateurs, les équipements et tout ce qui est nécessaire pour le processus électoral » (Participación Ciudadana 2004 : 2). Deux ans plus tard, le rapport présenté au niveau central, à Bruxelles, par le Groupe de Dublin Amérique central/Mexique présidé par les Etats-Unis, a dénoncé que le Mexique était le principal fournisseur « de cocaïne, marijuana, héroïne et amphétamines à destination des Etats-Unis » et alerté sur l'augmentation de « la narco-violence » à Nuevo Laredo et Ciudad Juarez deux villes mexicaines bordant la frontière avec les Etats-Unis. En conséquence, le compte rendu du Groupe de Dublin, « qui faisait partie des documents internes de l'UE concernant l'élaboration des ses politiques vers la région », a recommandé « au gouvernement [mexicain] et aux pays qui [lui] offrent de l'assistance, d'octroyer un intense et compréhensive appui aux communautés frontalières afin de contrer l'expansion de la violence et la narco-corruption » vers les Etats-Unis (Bugarin 2006)⁴⁸.

⁴⁸ Aussi en 2002 le rapport du Groupe de Dublin sur le Mexique avait jugé que le pays était à défaut dans sa lutte contre le blanchiment de fonds provenant du trafic illicite de drogues. D'après Carta Europea, la lettre d'information de l'Institut d'Etudes de l'Intégration européenne du Mexique, le rapport du Groupe de Dublin de 2002 a aussi signalé une augmentation de la consommation illicite de stupéfiants dans le pays. « Ce croissances, cite Carta Europea, répond à un phénomène qui se reflète dans la plupart des sociétés ayant un niveau de développement ascendant. C'est la raison pour laquelle le rapport [du Groupe de Dublin] suggère que l'accent doit avoir lieu dans l'avancement du Mexique pour combattre le trafic de drogues, même s'il y a eu une importante augmentation de la consommation interne. Parmi les progrès signalés par le rapport, il soulève la hausse des confiscations et les premières opérations à grand échelle menés à l'intérieur de l'industrie chimique mexicaine afin de détecter les substances illicites » *Carta Europea*, février 2003, Vol I, N°9, Mexique. Disponible sur www.iejie.itam.mx [Consulté le 8 mai 2007]

4.4 Formes de la coopération transatlantique

Sur les configurations d'articulation et de coordination des politiques de « lutte contre la drogue » des Etats-Unis et l'UE à l'égard d'un pays ou d'un ensemble des pays il est exemplaire le témoignage présenté par le secrétaire du *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* du Département d'Etat des Etats-Unis, Robert Charles, le 18 novembre 2004, devant le « sous-comité pour l'Hémisphère occidental » du Comité des relations internationales, à propos des efforts de son gouvernement pour promouvoir l'aide européenne à la Colombie dans « la lutte contre le narco-terrorisme ».

Charles a d'abord rappelé le respect par les Européens et les Etatsuniens de la notion de coresponsabilité partagée. Il a dit que « L'Europe et les Etats-Unis ont reconnu le besoin pour les pays consommateurs de prendre leurs responsabilités à côté des pays fournisseurs ». Puis, avant de préciser comment son gouvernement cherchait l'appui des Européens dans « le combat contre la drogue » en Colombie, il a souligné que « les odieux fléaux de la consommation de stupéfiants et du narco-terrorisme ne reconnaissent pas les frontières nationales. Ce sont, a-t-il dit, des problèmes transnationaux qui exigent des solutions transnationales » (Charles 2004 :3) Ensuite il a avancé : « le Secrétaire d'Etat [Colin] Powell, mes collègues dans d'autres bureaux du Département d'Etat, et moi-même, nous tous participons régulièrement, au niveau bilatéral et dans les instances multilatérales, à engager les Européens dans les besoins de la Colombie et dans les avantages d'augmenter leur assistance à ce pays. Sur ces questions, le mois dernier [octobre], mon bureau a insisté lors des négociations directes avec l'Union européenne à Bruxelles et, de nouveau, début de ce mois, lors de la réunion des principaux donateurs de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC) ». Tout en informant que ces conversations sont parfois difficiles, le diplomate américain a aussi précisé : « d'autres mécanismes que nous utilisons pour promouvoir la coopération et une aide européenne plus significatives incluaient le Groupe de Dublin, les mini-groupes de Dublin et la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues » (Charles 2004 :4).

Selon le Département d'Etat des Etats-Unis, pendant l'année 2004 l'aide et l'assistance des Européens ont été convoitées aussi pour renforcer les actions des Etats Unis de « lutte contre la drogue » dans tous les pays de la région andine. Outre la réunion du Groupe de Dublin en janvier 2004, la contribution européenne dans cette région pour combattre la production et l'exportation illicites des stupéfiants destinés à usages non autorisés a été sollicitée lors d'une réunion dans le cadre transatlantique, à Washington en septembre ; un mois après pendant la réunion entre les Etats-Unis et

la Troïka européenne, à Bruxelles ; à travers des discussions directes avec la Commission européenne, à Bruxelles et Washington aussi en octobre ; à partir d'actions directes auprès de la Commission début décembre et lorsque la Sous-secrétaire d'Etat des Etats-Unis pour la démocratie et les affaires mondiales, Paula Dobriansky, a rendu visite au Directeur général des relations extérieures de la Commission européenne, Eneko Landabouro, et « l'a exhorté sur les obligations et engagements d'aide humanitaire et développement alternatif dans la région andine ». Enfin, « les préoccupations des Etats-Unis ont été aussi soulevées devant la réunion du Conseil de l'UE d'affaires générales et relation extérieures, tenu à Bruxelles le 13 décembre 2004, et au niveau individuel avec les pays membres » (U.S Department of State 2005 :58)⁴⁹.

L'ambivalence des actions de l'UE face à la Colombie ainsi que ses inactions face aux approches punitives des Etats-Unis dans le pays Latino-Américain prennent ici tout leur sens. Bien qu'il puisse arriver que ses institutions ou pays membres soient en mésentente avec les méthodes des Etats-Unis, l'UE partage pleinement avec ce pays les objectifs de contrer la production et le commerce de stupéfiants et psychotropes destinés à la consommation, sans fins médicales ou scientifiques, dans les sociétés européennes et étatsunienne. En d'autres termes, contrôler et éliminer l'offre illicite de stupéfiants et psychotropes à destination de la demande illicite du marché européen et étatsunien. Remettre en question ouvertement et officiellement les méthodes du partenaire outre-Atlantique non seulement amènerait à des discussions sur les objectifs de « la lutte » et « la guerre » contre « la drogue », mais aussi irait à l'encontre de propres objectifs européens d'éviter l'entrée illicite de stupéfiants dans son marché où l'usage sans fins médicales et scientifiques, dans la plupart des pays, n'est pas autorisé.

De fait, si depuis juin 1990, l'objectif du Groupe de Dublin est de coordonner les actions de ses membres, dans « la lutte » et « la guerre » contre la « drogue », l'on peut argumenter que ce Groupe est aussi pour les deux partenaires transatlantiques un espace qui leur permet de discuter de leurs discordances et de limer leurs contradictions en matière d'application de politique contre les usages (notamment la production et exportation) sans fins médicales ou scientifiques de cocaïne, héroïne et

⁴⁹ Trois ans auparavant, le 16 mai 2001, lors d'une réunion d'information sur l'Initiative andine à Washington, le Secrétaire adjoint pour l'hémisphère occidental du Département d'Etat des Etats-Unis avait déjà rappelé qu'« avant de présenter ce projet de budget au Congrès des Etats-Unis, nous avons engagé des consultations avec les sept gouvernements de l'Initiative régionale andine, avec les européens et d'autres donateurs potentiels qui, nous l'espérons devraient également adopter une approche positive pour l'aide à cette région » *On-the-Record Briefing : Andean Regional Initiative, Washington, May 16 2001*. Disponible sur www.state.gov [Consulté le 21 décembre 2007] Ceci permet d'inférer que les européens ont été informés directement par le gouvernement des Etats-Unis de l'aide fournie par ce pays à la Colombie dans le cadre du *Plan Colombia*. Autrement dit, contrairement à l'interprétation communément acceptée, et dénoncée, le *Plan Colombia* n'aurait pas été élaboré à l'issue des Européens.

marihuana. Autrement dit, coordonner leurs actions d'aide, d'assistance et coopération au développement ainsi que leurs recommandations aux pays groupant les producteurs et les trafiquants non autorisés de ces produits.

Or, certainement la coordination d'activités et l'entente sur les objectifs partagés contre les usages illicites de substances psychotropes et stupéfiants ne signifient ni harmonie des relations ni unanimité à l'intérieur du Groupe de Dublin. Le 11 juin 2003, la presse grecque a informé que suite à la clôture de la réunion du Groupe Balkans du Groupe de Dublin, tenue à Athènes, le ministre des affaires étrangères de la Grèce, George Papandreou, occupant la présidence du Conseil de l'Union européenne, « a noté qu'un débat international devrait être lancé sur le problème complexe de la drogue, car il existe des divergences de vues sur la manière de s'attaquer à ce problème ». Il a cependant précisé la cible de son propos : « des questions telles que la punition et la dépénalisation des utilisateurs, par exemple, montrent qu'il reste encore beaucoup à discuter »⁵⁰. Papandreou n'a pas parlé de différences concernant la production et le trafic illicites mais la consommation non autorisée.

Or, les activités du Groupe de Dublin octroient à ses participants de l'information non seulement pour l'élaboration et mise en œuvre de leurs propres politiques mais aussi pour définir les politiques contre le trafic illicite de stupéfiant au niveau multilatéral et influencer les politiques des pays concentrant les commerçants et les producteurs non autorisés de héroïne, cocaïne et marihuana. Plus encore, fondées sur la collecte d'informations par les Ambassades et les délégations de ses membres partout dans le monde, les recommandations du Groupe de Dublin et les stratégies internationales de ses membres bénéficient d'une large légitimité, car elles se positionnent comme le résultat d'analyses pointues des mouvements mondiaux de cocaïne, héroïne et marihuana dont les usages se situent hors des champs de la médecine et la science. De cette façon, les recommandations et exhortations du Groupe de Dublin bénéficient d'une validité dans les pays concentrant la production et l'exportation non autorisées de stupéfiants et psychotropes, lesquels fournissent aux membres du Groupe de Dublin l'information à la base de rapports produits par le mini-groupe de Dublin et les groupes régionaux du Groupe de Dublin.

Si en 2004, par exemple, un rapport d'Europol sur la production et le trafic non autorisé des stupéfiants a repris les informations fournies au Groupe de Dublin par le *Foreign and Commonwealth Office* du Royaume Uni, concernant l'Afghanistan, et du *Federal Foreign Office* de Berlin, à propos

⁵⁰ "FM says int'l debate necessary to tackle problems with illicit drugs", Athens, le 11 juin 2003 (ANA) Disponible sur *Hellenic Resources Network* www.hri.org [Consulté le 21 avril 2008]

de l'Europe de l'Est, deux ans après, « le rapport mondial sur les drogues » publié par un des membres du Groupe de Dublin, l'ONUDD, a enregistré que « le cannabis est également cultivé pour l'exportation en Afrique de l'Ouest, notamment au Nigéria, au Ghana et au Sénégal » à partir du rapport sur l'Afrique présenté le 18 février 2005 par le Groupe Afrique du Groupe de Dublin, dont la France occupait la présidence (ONUDD 2006 : 171). Le contrôle de l'information, aux niveaux régional et national, voire global, permet ainsi de façonner les orientations des politiques mondiales. Les chiffres, données et rapports, communiqués par les diplomates sont autant une indication de l'ampleur et caractéristiques du marché de stupéfiants à l'usage non autorisé que des sources pour argumenter, et justifier, les politiques mise à l'œuvre par les membres du Groupe de Dublin et les organisations multilatérales à l'égard des pays concentrant la production et l'exportation de cocaïne, héroïne et marijuana sans fins médicales ou scientifiques.

Ce groupe est certainement un espace d'organisation des activités mondiales des principaux donateurs d'aide publique au développement qui réunit par ailleurs les pays concentrant de consommateurs de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques. Toutefois, ses activités ne se font pas à l'insu des pays regroupant les producteurs et commerçants illicites de ce type de produits. En fait le Groupe de Dublin peut éventuellement compter sur la collaboration des organismes spécialisés de ces pays selon les orientations de leurs politiques nationales à l'égard de la production et le commerce illicites de stupéfiants. Par exemple, dans le rapport du Secrétariat général du Conseil de l'UE au Groupe de Dublin concernant « la conclusion et les recommandations » de la réunion du Groupe le 23 janvier 2008, les diplomates espagnoles responsables de la présidence du Groupe de Dublin pour l'Amérique du Sud ont signalé que « la coopération des procureurs de district et de la police colombienne avec le mini groupe de Dublin est de très bonne qualité, mais il est également nécessaire d'améliorer la coopération avec les divers organismes anti-drogue colombiens » (Council of European Union 2008a: 21)⁵¹. Et lors de la même réunion ils ont exprimé à leurs collègues du Groupe de Dublin les soucis que provoquent pour eux le gouvernement bolivien. Selon l'introduction aux recommandations pour la Bolivie « L'attitude du gouvernement à l'égard de la production de coca et les politiques connexes sont inquiétantes. Il est à noter que le Président de la République, Evo Morales, est toujours le Président de la Fédération des producteurs de coca dans le tropique de Cochabamba » (Council of European Union 2008 : 17). Ceci souligne comment à l'intérieur du Groupe de Dublin les revendications du gouvernement bolivien afin que les usages traditionnels de la feuille de coca soient

⁵¹ Certainement cette situation pourrait changer suite à la décision du gouvernement colombien de mettre fin aux services de l'ONUDC dans le suivi de cultures illicites à la suite de la publication du rapport de cet organisme selon lequel les cultures illicites en Colombie ont augmenté pendant la dernière année. Cf. Gobierno contratara nuevo sistema de medición de cultivos » in *El Tiempo*, le 20 juin 2008 Disponible sur www.eltiempo.com [Consulté le 20 juin 2008]

respectés sont perçues, et interprétées, comme pouvant encourager les usages, notamment la production, sans fins médicales ou scientifiques de cocaïne.

D'après les documents consultés, à la différence de la CICAD, le Groupe de Dublin ne souscrit pas d'accords formels entre ses membres. Néanmoins, en tant qu'espace et mécanisme de coopération et coordination d'actions contre les usages non autorisés de stupéfiants il dispose d'une capacité directe pour définir les politiques sur ce sujet. Bien que l'objectif ultime de ses recommandations ne concerne pas ses membres, mais les pays concentrant les trafiquants et fabricants non autorisés d'héroïne, de la cocaïne et de la marijuana, la pratique de la puissance du Groupe de Dublin a une portée de dimension globale.

Le Groupe de Dublin. Organisation et fonctions

Membres	Les vingt-sept pays de l'UE, Canada, Japon, Norvège, Australie, l'ONUDD et la Commission européenne
Structure organisationnelle	\$Présidence *Secrétariat en charge du secrétariat du Conseil de l'UE *Groupe central siégeant à Bruxelles. Dix groupes régionaux et mini-groupes dits locaux par tout dans le monde
Mode de fonctionnement	*Deux réunions annuelles tenues à Bruxelles *Réunions régionales une fois tous les deux ans *Réunions des mini-groupes au niveau national
Participants aux réunions	*Diplomates des pays membres, fonctionnaires de l'ONUDD, fonctionnaires du Conseil et de la Commission européenne en charge de la politique communautaire de drogues. *Par invitation ; fonctionnaires de : la Banque mondiale, l'OMS, l'Organisation mondiale de douanes, l'Interpol, le BIT, l'UNESCO, l'OEDT, CICAD, Groupe Pompidou, Europol
Domaines d'activité	Recueil d'informations dans les pays groupant les producteurs et trafiquants illicites de drogues, préparation de rapports, suivie et recommandation sur les politiques régionales et nationales, coordination de l'aide technique et financière pour contrer les usages illicites de drogues

Le Groupe de Dublin rassemble des pays concentrant des consommateurs illicites de stupéfiants et psychotropes, ses membres sont les principaux bailleurs d'aide publique au développement et occupent les places dominantes au sein d'organismes chargés des politiques contre les usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants tels que la CICAD, ainsi que dans les organismes multilatéraux participants dans le financement de telles politiques tels que l'ONUDD et les institutions financières internationales. En d'autres termes, fondé sur des principes de la Convention de Vienne le Groupe de Dublin est un espace d'orientation des politiques mondiales, régionales et nationales contre les usages sans fins scientifiques ou médicales de stupéfiants et psychotropes, dans lequel ne participent pas les pays cibles de ses évaluations, actions et recommandations. Dans ce sens, il a concouru à la conception d'un mécanisme interrégional de coopération entre l'Amérique latine, la Caraïbe et l'Union européenne.

5. Le mécanisme interrégional eurolatinoaméricain, une priorité européenne fondée sur les relations de l'UE avec les Amériques

Selon le directeur honoraire de l'OEDT, George Estievenart, un des prémices de la coopération eurolatinoaméricaine contre « le trafic illicite de drogue » ont été « les dialogues politiques entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine en matière de drogues des années quatre-vingt-dix, en raison, notamment, des activités accomplies par le Groupe de Dublin » (Estievenart 2006 : 34). Cette assertion d'un acteur chef de file dans la conception et la mise en place de la politique internationale européenne de lutte contre le trafic illicite de drogues⁵², témoigne largement de l'étroitesse des rapports entre les activités du Groupe de Dublin et le sens de la coopération de l'UE avec l'Amérique latine contre le commerce illégal de stupéfiants et psychotropes.

Pourtant, si la conception du Mécanisme de coordination et coopération en matière de drogue entre l'Union européenne, l'Amérique latine et la Caraïbe (MCC-UEALC) est marquée par les activités des membres du Groupe de Dublin, sa mise en place s'est développée autant sur la base des actions des américains à l'égard de l'UE que sur les relations de coopération eurolatinoaméricaines. En outre, sur un registre mondial, le MCC-UEALC procède en interaction avec les structures multilatérales de coopération contre le trafic illicite de substances psychotropes et stupéfiantes. D'une part, il est encadré par l'affermissement de ces structures opéré lors de la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale de Nations Unies sur le « problème de drogues », connue comme UNGASS par son acronyme en anglais. D'autre part, à travers ses activités routinières, le MCC-UEALC renforce les principes guidant la coopération mondiale contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes, y compris la coopération eurolatinoaméricaine.

⁵² « George Estievenart a été un acteur influent de la politique européenne en matière de drogue bien avant la naissance de l'OEDT. En 1986, il a rédigé une décision du Conseil définissant pour la première fois la position de la Communauté sur les drogues, avant de participer à la Conférence internationale de l'ONU sur l'abus et le trafic illicite des drogues. Il a été à l'initiative d'une seconde décision du Conseil en 1987 sur la mission de la Communauté quant au détournement de précurseurs chimiques et pharmaceutiques. Ces deux documents ont conduit la Communauté à signer la Convention de Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, lui conférant ainsi le titre de partenaire international à part entière en matière de lutte contre les drogues. En 1989, le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD), créé à l'initiative du président François Mitterrand, a ouvert pour la première fois un dialogue transnational et interdisciplinaire sur les drogues en Europe qui a conduit à l'élaboration du premier plan d'action européen de lutte anti-drogue et à la décision de créer un observatoire européen des drogues. Alors responsable de l'unité « drogues » de la Commission européenne, M. Estievenart était chargé d'étudier la faisabilité du projet de création d'une telle agence. En 1993, le Conseil a adopté à l'unanimité un règlement portant la création de l'OEDT et M. Estievenart en a été nommé directeur l'année suivante. Pendant plus de deux décennies, George Estievenart a joué un rôle décisif dans l'élaboration des stratégies de l'UE en matière de drogues et dans la promotion de l'importance des informations scientifiques indispensables à la formulation de stratégies efficaces » (Reimen 2005)

5.1 Les sollicitations latino-américaines de coopération et les réponses européennes

Le 6 avril 1990, après sa participation au sommet de Cartagena et avant de participer à la Conférence de Londres, le président colombien Virgilio Barco (1986-1990) s'est rendu à Bruxelles pour demander le soutien de la Communauté européenne au Plan spécial de coopération économique élaboré par l'unité de conseil technique de coopération attachée au bureau de la présidence. Le Plan du président Barco, qui exprimait la stratégie du gouvernement colombien pour faire face à la production et au trafic non autorisé de stupéfiants, notamment de cocaïne, ainsi qu'aux activités de délinquance et violence liées, a été présenté comme un programme visant à atténuer les effets économiques négatifs de la « guerre contre la drogue ». De fait sa logique, inspirée par la Convention de Vienne et les accords atteints au Sommet de Cartagena, reposait sur l'idée selon laquelle la coopération au développement socio-économique et l'aide au renforcement de l'Etat contribueraient à confronter autant les problèmes présumés être à l'origine de la production et le trafic illicites de cocaïne qu'aux menaces à la sécurité qui en suivaient la société et l'Etat⁵³. Composé de 112 projets ce plan a ainsi envisagé un budget de 1.180 millions de dollars pour quatre ans pour investir notamment dans les domaines suivants : le renforcement de l'économie colombienne, l'élimination de cultures illicites et la défense de la démocratie.

À Bruxelles le président colombien a aussi parlé au nom d'autres pays membres de l'intégration régionale andine. Il a déclaré devant le Parlement européen que « concernant les drogues la Colombie est accablée à cause d'un phénomène de demande qu'elle n'a pas enfanté ». Il a alors argumenté que la solidarité internationale sollicitée pour la lutte entreprise par son pays était « juste, nécessaire et opportune » et qu'elle s'inscrivait dans une stratégie globale pour contrer « un grave problème d'échelle globale ». Dans ce sens, le président colombien a avancé que « Lors du sommet de Cartagena un pas important a été franchi dans la lutte contre le narcotrafic. A cette occasion un cadre général d'action a été convenu, lequel inclut non seulement des activités policières mais aussi économiques et politiques [...] L'accord issu de Cartagena est marqué par des orientations dont il

⁵³ Outre le meurtre du ministre de la justice Lara Bonilla en avril 1984, au moment de la visite du président colombien Barco à Bruxelles, en avril 1990, entre les homicides attribués aux groupes liés au trafic illicites de cocaïne l'on comptait les assassinats de : le journaliste Guillermo Cano, le 17 décembre 1986, le candidat présidentiel Jaime Pardo Leal, le 11 octobre 1987, le Procureur général de la nation Carlos Mauro Hoyos, le 25 janvier 1988, le politicien José Antequera, le 3 mars 1989 et le candidat présidentiel Luis Carlos Galan, le 19 août 1989. Après la visite de Barco à Bruxelles, les meurtres ont été le candidat présidentiel Carlos Pizarro Leongómez, assassiné le 26 avril 1990, et un mois plus tard le candidat présidentiel Bernardo Jaramillo Ossa, le 22 mars 1990. La justice, le journalisme et politiciens, notamment de gauche, ont été la cible des organisations liées au trafic non autorisés de stupéfiants.

serait approprié que les pays européens prennent. De la même manière [a souligné le président Barco] il est important de comprendre la situation de la Bolivie et du Pérou, et de les aider dans la substitution d'une économie attachée à la culture de la coca par une économie saine, dynamique et diversifiée» (Barco 1990).

Ainsi, le 25 et 26 juin 1990, à l'heure où la réunion du CELAD concevait la création du Groupe de Dublin, le Conseil de l'UE a approuvé dans ses énoncés sur « la drogue et le crime organisé [...] la proposition de la Commission concernant la coopération intégrale avec la Colombie, spécialement en ce qui concerne la vente et le prix du café, et d'autres produits de substitution ». Ensuite, en octobre, réuni à Rome, le Conseil européen a adopté une communication de la Commission qui destinait 87 millions d'écus pour quatre ans pour la mise en œuvre des mesures en faveur de la coopération économique et du développement de la Colombie⁵⁴. D'ailleurs, l'on a proposé l'ouverture du marché de l'UE par l'élimination des droits de douane pour les principaux produits d'exportation de la Colombie, du Pérou, de la Bolivie et de l'Equateur, à travers un système de préférences généralisées, devenu « SPG-drogue » et étendu aux pays d'Amérique centrale en 1991. Dans ce contexte, le 9 novembre 1990, le président bolivien Jaime Paz Zamora (1989-1993) a visité les institutions européennes et demandé un appui économique pour son Plan du développement alternatif structuré sur la divise : « développement à la place de coca ». Enfin, quatre jours après, le 13 novembre, alors que les Etats-Unis et la Communauté européenne affermissaient l'alliance atlantique, le Conseil de l'UE a autorisé les premiers paiements d'aide financière à la Colombie dans le cadre du Plan Barco. Dans les mois suivants la Bolivie et le Pérou jouiraient d'une aide communautaire européenne analogue.

Néanmoins, c'est le Plan Barco qui a jeté le ciment de l'organisation de transactions de coopération économique et d'aide au développement entre l'Europe et l'Amérique latine comme un des moyens cherchant à contrer les usages, notamment la production et l'exportation, de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques. Ce Plan du président colombien a même été célébré par les Européens comme un modèle à suivre et préfiguré les positionnements de coopération entre la Colombie, les Etats-Unis et l'UE pour contrer le commerce non autorisé de stupéfiants et psychotropes selon les intérêts et les préférences politiques de chacun d'entre eux.

Si des Etats-Unis le gouvernement colombien a trouvé l'engagement d'un soutien de 200 millions de dollars, pour cinq ans, plus une allocation d'émergence de 65 millions pour des équipements

⁵⁴ Un écu = 1.2 dollars étatsunien de l'époque

militaires, l'appui des européens a été au niveau bilatéral et communautaire. Alors que de la République fédérale de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg, du Danemark, de la France, des Pays Bas et du Royaume Uni, le Plan Barco a obtenu l'engagement du financement de quelques projets de développement, des institutions communautaires il a reçu des préférences commerciales dans le marché européen pour les produits colombiens et de l'aide au développement. (IRELA 1991 :44 ; Guáqueta 1998 : 34). En d'autres termes, l'appui des Etatsuniens incluant l'aide militaire, les Européens concentrant leur soutien dans l'aide financière et la coopération économique, et le gouvernement colombien de leur part cherchant les deux types de supports pour mener ses politiques et actions de « lutte contre la drogue » ou « guerre contre la drogue » ainsi que ses programmes de développement socio-économique et renforcement de l'état.

De la sorte, deux ans après l'approbation du « SPG-drogue » par les institutions européennes, les 9-11 décembre 1993, lors d'un séminaire académique sur « Les stratégies et les politiques de lutte contre la drogue » organisé par la Commission européenne et l'Institut Universitaire de Florence, le directeur des affaires politiques multilatérales de la DG des Relations extérieures de la Commission européenne, Luigi Boselli, a déclaré que le soutien européen au plan du président colombien Barco indiquait la première intervention active et solidaire de la Communauté européenne dans la coopération internationale anti-drogue. Il a souligné que « [ce plan] contient la caractéristique novatrice de renforcer la coopération financière grâce à l'utilisation des instruments commerciaux » (Boselli 1995 : 341).

Il n'existe pas pourtant une « division internationale du travail » des politiques contre les usages non autorisés de stupéfiants et psychotropes comme le suggère cette caricature forte ethnocentriste, et assez réductionniste pour l'analyse, où les Etatsuniens utilisent « un bâton » et les Européens agitent « une carotte » devant des Latino-américains dépourvus de toute volonté d'action. Il suffit de réviser les moyens de la coopération des Etats-Unis et celle de l'UE, y compris ses pays et institutions, en direction de l'Amérique latine pour constater qu'elles ne sont guère différentes. D'une part, le 4 décembre 1991, comme l'Europe communautaire une année auparavant, le gouvernement des Etats-Unis a ajouté à son aide financière pour des équipements militaires et programmes de développement de préférences commerciales pour dix ans aux produits en provenance des pays andins comme soutien à la lutte contre les usages illicites de stupéfiants et psychotropes. D'autre part, dix ans après en 2001, les gouvernements du Royaume Uni et de l'Espagne ont soutenu l'ensemble du *Plan Colombia*. Ce plan, axé sur un fort composant d'aide militaire états-unienne et centré dans « lutte contre la drogue », a été présenté entre 2000 et 2001 par le gouvernement colombien à la

« communauté internationale » afin de trouver de contribution au budget prévu de 7.500 millions de dollars à investir dans le cadre de sa politique de résolution du conflit armé interne mais aussi dans le renforcement de sa « lutte contre la drogue ». Certainement les cibles et moyens de ce plan ont été l'objet de critiques d'autres pays de l'UE, notamment la France⁵⁵, et le Parlement européen a jugé l'ensemble du Plan Colombie comme allant à l'encontre aussi bien du processus de paix affiché par le gouvernement colombien que des programmes de coopération européenne dans le pays latino-américain⁵⁶. Mais la Commission européenne, en tant que représentante internationale des Communautés européennes, n'a pris aucune position officielle face au plan présenté par le gouvernement colombien. Par contre elle a remanié ses programmes d'aide publique au développement afin de répondre aux demandes faites par le gouvernement colombien de coopération dans le processus de paix et la « la lutte contre la drogue »⁵⁷.

De fait, en Colombie, aux Etats-Unis et en Europe tant leurs politiques contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes que leurs interrelations de coopération dans ce domaine sont fondées sur les principes et les instruments suggérés par la Convention de Vienne où il a été convenu que les usages sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et psychotropes portent une menace pour l'Etat, la société, l'économie et l'individu. Dans ce cadre multilatéral reposent les rapports bilatéraux, multilatéraux, régionaux et interrégionaux entre les Etats-Unis, l'UE et la Colombie ainsi que les enjeux qui en découlent. Si ces enjeux revêtent de conflits dans la mise en place des actions et stratégies, d'un point de vue global, il n'existe pas de contradiction entre les politiques contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes de la Colombie, les Etats Unis et celle de l'UE. Ces deux derniers acteurs mettent en avant des instruments de la coopération économique, financière et technique dans leurs politiques internationales contre les usages de stupéfiants et substances psychotropes sans fins médicales ou scientifiques.

Or, alors que dans la coordination des actions de « la lutte », et de la « guerre », contre la « drogue » entretenues par les Etats-Unis et l'Union européenne à l'intérieur du Groupe de Dublin, c'est le dispositif institutionnel rassemblant les représentants des Etats membres de l'UE, le Conseil, le principal interlocuteur du gouvernement étatsunien, dans les relations de coopération entre

⁵⁵ Pendant le deuxième semestre du 2000, après le Portugal, la France a présidé l'UE. L'empreinte des critiques françaises au Plan Colombia est inscrite dans la « Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne lors de la deuxième réunion du groupe d'appui au processus de paix en Colombie », Bruxelles, le 25 octobre 2000 in Politique étrangère et de sécurité commune, Bulletin de l'UE-2000.

⁵⁶ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur le Plan Colombie du le soutien au processus de paix en Colombie*, le 1 février 2001. Disponible sur www.europarl.europa.eu [Consulté le 12 novembre 2007]

⁵⁷ «La Colombie demande à l'Europe d'assumer sa responsabilité dans la lutte contre la drogue», *Le Monde*, 23 janvier 2001.

l'Amérique latine et l'Union européenne ce rôle revient à la Commission européenne. C'est en effet l'organisme communautaire européen chargé des politiques communautaires de coopération économique et de l'aide au développement le plus actif et visible face aux Latino-Américains. À ce fait structurel des relations eurolatinoaméricaines il faut ajouter deux autres éléments pour comprendre la perception largement répandue de l'UE comme un acteur international alternatif à la politique des Etats Unis contre les usages illicites de stupéfiants et substances psychotropes.

D'une part, une certaine prédisposition à amalgamer dans l'analyse la politique des institutions communautaires de l'UE et les politiques de ses Etats membres. Dans ce sens, par exemple, les intérêts, et la coopération, de l'Espagne et le Royaume Uni les deux pays européens avec le taux le plus élevé de consommation illicite de cocaïne sans fins médicales ou scientifiques⁵⁸, sont subordonnés aux objectifs, et valeurs de solidarité, de la coopération communautaire avec la Colombie. Cette dimension d'une coopération contre le trafic illicite de stupéfiants fondée sur la solidarité est renforcée, d'autre part, par un fait qui tient à l'histoire des relations eurolatinoaméricaines. Le 20 décembre 1990, à l'heure où les forces militaires des Etats-Unis envahissaient Panama, les ministres d'affaires étrangères de l'Europe communautaire et des pays membres du Groupe de Rio ont institutionnalisé le dialogue politique interrégional où ils ont convenu qu'« une approche efficace du problème de la drogue requiert une coopération avec les pays affectés dans les domaines appropriés, tels que le développement alternatif »⁵⁹. En d'autres termes, bien que ils aient été d'accord dans les objectifs de contrer la menace incarnée par le trafic de stupéfiants à destination d'usages hors les domaines de la médecine et de la science, depuis le début des années quatre-vingt-dix, parallèlement aux actions de force des Etats-Unis, l'Europe et l'Amérique latine ont convenu de renforcé les mesures de coopération au développement.

Fin 1990, la diplomatie des présidents américains a laissé alors deux résultats concrets à Bruxelles. D'une part, l'initiative du président Bush présentée aux Européens afin de créer une coopération transatlantique de « lutte contre la drogue » matérialisée par la création du Groupe de Dublin lors d'une réunion mandatée par Conseil de l'UE. D'autre part, les réponses de l'UE aux demandes faites par les présidents andins de soutenir leurs politiques de « lutte contre la drogue », sous forme de programmes bilatéraux d'aide financier et technique ainsi qu'au niveau communautaire sous forme de projets de coopération au développement et préférences commerciales. En outre, par le biais d'un

⁵⁸ EMCDDA, *Annual report on the state of the drugs problem in the European Union*, Lisbon, November, 2007, p 14. Disponible en www.emcdda.europa.eu [Consultado el 11 de agosto de 2008]

⁵⁹ *Declaración adoptada en la conferencia de Roma del 20 de diciembre de 1990 por los representantes de la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los signatarios de la declaración de Caracas del Grupo de Río*, Disponible sur <http://www.sre.gob.mx> [Consulté le 21 mai 2007]

organisme régional, la CICAD, et d'un mécanisme transrégional, le Groupe de Dublin, de fonctionnaires spécialisés, de membres de gouvernements et de diplomates de l'Europe et de l'Amérique latine entretenaient des relations de coopération et rencontres réguliers dans ce même domaine avec leurs homologues des Etats-Unis, le *leadership* global incontestable dans la conception et la mise en application mondiale de « la lutte », et « la guerre », contre « la drogue ». Pourtant, au même temps, entre l'Europe communautaire, l'Amérique latine et la Caraïbe se tissaient aussi de nouvelles relations de coopération dans la « lutte contre la drogue », c'est-à-dire contre le trafic de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques.

5.2 La mise en avant de la primauté européenne portant sur la création d'un mécanisme interrégional

Début des années 1990, outre le dialogue politique au niveau du Groupe de Rio-UE et les conférences interparlementaires, la collaboration eurolatinoaméricaine contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes s'est inscrit dans les déclarations politiques et les accords interrégionaux de coopération entre le Mexique et l'UE (1991), la Communauté andine et l'UE (1993), le Marché commun centre-américain et l'UE (1993), le Marché commun du sud et l'UE (1995) et l'accord-cadre de coopération signé entre les délégués du Chili et l'UE (1996)⁶⁰. Et concernant les pays de la Caraïbe la coopération contre le trafic illicite de drogue avec l'UE était consacrée dans les paragraphes relatifs à la santé et à la coopération régionale de la Convention de Lomé IV (1989)⁶¹. D'ailleurs, le 26 septembre 1995, les ministres de la justice et des affaires étrangères des processus d'intégration andin et européen ont décidé de créer un dialogue « en matière de drogues » et de signer des accords bilatéraux (UE-pays andins) pour le contrôle de précurseurs chimiques utilisés dans la production illicite de drogues.

⁶⁰ Cf. Art. 29 du *Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos* signé le 1 novembre 1991; Art. 25 du *Acuerdo Marco de Cooperación entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y la Comunidad Económica Europea*, signé le 22 février 1993; Art. 25 du *Acuerdo Marco de Cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República de Perú y la República de Venezuela y la Comunidad Europea*, signé le 25 avril 1993; Art. 22 du *Acuerdo Marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados miembros*, signé le 15 décembre 1995; Art. 28 du *Acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra parte*, signé le 21 juin 1996. Ces documents sont disponibles sur la page web de l'UE.

⁶¹ Cf. Les articles 154 et 159 dans la Convention de Lomé IV (1989) et la Convention Lomé IV bis (1995) disponibles sur la page web du Secrétariat des pays ACP www.acpsec.org [Consulté le 28 août 2007]

C'est dans ces conditions que le Conseil de l'UE, réuni à Madrid le 15 et 16 décembre 1995, a placé « comme prioritaire la création d'un mécanisme de coopération de lutte contre la drogue entre l'Union européenne et l'Amérique latine, en incluant la Caraïbe » et déclaré d'« accueillir avec une grande satisfaction l'initiative franco-britannique sur la Caraïbe, laquelle tout en proposant une action régionale afin de combattre le narcotrafic est aussi une des actions de l'agenda transatlantique [issue du sommet Etats-Unis-UE qui a eu lieu le 3 décembre 1995 à Madrid] ».

La Commission européenne s'est ainsi vue mandatée par le Conseil de Madrid de concrétiser, avant avril 1996, des propositions et des actions sur la Caraïbe et l'Amérique latine. La précision de ce délai tenait au fait que les 15 et 16 avril de 1996 aurait lieu, à Cochabamba (Bolivie), la VIème rencontre ministérielle entre le Groupe de Rio et l'UE. Dans cette réunion Groupe de Rio-UE, les Européens ont donc présenté leur initiative. Et dans une déclaration conjointe les ministres chargés des affaires étrangères de l'UE et l'Amérique latine ont manifesté qu' « il est important de maintenir un dialogue politique de haut niveau entre le groupe de Rio et l'Union européenne sur la coopération en matière de drogues et de leurs problèmes connexes »⁶². Certainement la réunion de Cochabamba n'a traité d'aucune mesure ou action précise quelconque à mener ensemble, mais la déclaration produite a suffi pour entériner à Bruxelles le projet d'entreprendre la mise en place d'un mécanisme spécifique pour coordonner la politique coopération avec l'Amérique latine dans « la lutte contre la drogue ».

Pour les pays de la région de la Caraïbe un mois après, les 15-17 mai, l'initiative franco-britannique a pris forme comme un « Plan d'Action de coordination et coopération pour le contrôle de drogues dans la Caraïbe » du Programme des nations unies de contrôle international de drogues, l'organisme précédant l'ONUDC. Lancé lors d'une réunion à Bridgetown (Barbade), ce plan a été le résultat des actions entreprises par la France, le Royaume Uni et les Pays Bas, soutenus par les Etats-Unis et la Commission européenne, au sein des organismes spécialisés sur le contrôle de la production et le commerce illicites de stupéfiants et substances psychotropes des Nations Unies. Adopté en juin par le groupe d'intégration des pays de la Caraïbe (CARICOM par son acronyme en anglais), le plan lancé

⁶² Les participants à cette conférence ont été des hauts diplomates de l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Equateur, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, le Venezuela, le Costa Rica, en représentation de l'Amérique Centrale, et de Trinidad et Tobago, en représentation des pays du Caricom. Du côté européen, outre des représentants de la Commission et du Conseil, ont assisté des hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, le Portugal, le Royaume Unie et la Suède. La déclaration de la VI Réunion entre le Groupe de Rio et l'UE et la liste complète des noms des participants sont disponibles sur http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/cochabamba_es.htm [Consulté le 2 août 2007]

par les Nations Unies à Barbade sera ensuite intégré au Cariforum, le forum des relations entre les pays caribéens membres du groupe « ACP » et l'UE.

L'on constate alors comment l'initiative franco-britannique sur la Caraïbe était inscrite dans l'agenda transatlantique, tel que l'avait annoncé le Conseil de Madrid. La création du plan dit de Barbade a mis en action en effet les membres du Groupe de Dublin ayant des intérêts de contrer l'offre illicite de stupéfiants produites illégalement en Amérique latine et trafiquées par la Caraïbe en direction notamment des marchés canadien, étatsunien et européen.

Aussitôt l'accord manifesté par les latino-américains à Cochabamba sur l'importance de « la coopération en matière de drogues et de leurs problèmes connexes », accompagné de la mise en place du plan de Barbade, les membres du Conseil de l'UE, réunis à Florence les 21 et 22 juin 1996, ont déclaré sans équivoques que « suite à l'initiative franco-britannique sur les Caraïbes, étendue maintenant à l'Amérique latine, le Conseil Européen invite au Conseil et à la Commission, dans leurs compétences respectives, à appliquer les recommandations concernant ces régions, en coopérant, le cas échéant, avec nos partenaires américains et canadiens ». Dans ce sens, le Conseil européen a autorisé l'envoi d'une mission d'experts aux pays membres de l'intégration andine (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela), ainsi qu'au Brésil et le Costa Rica. La mission européenne était composée de cinq experts ayant notamment un savoir-faire dans le domaine d'application de la loi plus que dans la coopération et l'aide publique au développement ; trois parmi eux provenaient directement des organismes de police chargés de contrer les usages non autorisés de stupéfiants et substances psychotropes⁶³. C'est-dire combien le sujet était du ressort de la coopération dans le domaine de la sécurité. Les cinq fonctionnaires ont accompli leur travail entre septembre et octobre 1996 et soumis au Conseil, le 4 novembre 1996, un rapport, dont la méthodologie et l'ensemble des mesures et recommandations étaient fondés sur l'objectif d'empêcher l'offre illicite de stupéfiants et substances psychotropes par le biais de la coopération au niveau judiciaire et policier et sur le socle des accords de coopération économique d'aide au développement signés avec les pays et les groupes d'intégration de la région latino-américaine (Elvins 2003 : 159).

Toutefois, le 14 octobre 1996, c'est-à-dire deux mois avant la présentation du rapport de groupe d'experts, une résolution du Conseil de l'UE avait déjà établi comme une de ces priorités à atteindre

⁶³ Les membres du groupe ont été: Alastair White, de la Commission européenne ; Modesto Garcia de la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE ; Juan Antonio Denis, Inspecteur de police du Ministère de l'intérieur de l'Espagne ; Duncan Stewart, de l'Office de drogue de l'Ambassade du Royaume Uni à Caracas, Venezuela ; et John McGroaty Superintendant de Police de l'Irlande. (Elvins 2003 : 186)

avant le 30 juin 1998, la mise en place du «mécanisme de lutte contre la drogue en Amérique latine y compris dans les Caraïbes » (Conseil de l'UE, 1996 : 2).

Suite aux mandats du Conseil européen l'initiative européenne de créer un mécanisme traitant spécialement de la coopération avec l'Amérique latine contre « le trafic illicite de drogue » a été régulièrement mise sur l'agenda par les fonctionnaires européens dans leurs rencontres et débats avec leurs homologues Latino-Américains. De fait, la question du trafic sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants s'était installée comme un des sujets spécifiques du dialogue politique sur la sécurité après la V réunion Groupe de Rio-UE tenue à Paris, le 17 mars 1995, où il a été décidé de réaliser des séminaires sur des thèmes d'intérêts commun. Ils se sont ainsi ensuivis trois séminaires réunissant d'experts et universitaires pour traiter des menaces à la sécurité. Le premier à Punta del Este (Uruguay), les 9-11 octobre 1995, le deuxième à Quito (Equateur), les 25-27 novembre 1996 et le troisième à Santa Cruz (Bolivie), les 8-10 décembre 1997.

C'était lors de ce dernier que la consommation illicite de cocaïne, héroïne, cannabis et des stupéfiants synthétiques, liée à l'augmentation de la délinquance, des homicides, de la prostitution et à la propagation du virus du sida, a été présentée comme une des « nouvelles menaces à la sécurité » en Europe. L'Amérique latine a été signalée comme l'origine de la cocaïne usée illégalement en Europe avec des fins non médicales et non scientifiques, et « suite à l'ouverture des frontières avec l'Europe centrale et de l'est », les pays de ces régions ainsi que ceux de la région de Balkans ont été évoqués comme sources du trafic non autorisé d'héroïne. En Amérique latine, la production et l'exportation illicites de cocaïne et le blanchiment d'argent, et leurs rapports avec la corruption des institutions publiques, y compris les forces de l'ordre et les systèmes judiciaires, le trafic illégal d'armes et les activités de groupes armés contestant l'Etat, ont été signalés comme « nouvelles menaces émergentes », à côté du terrorisme et de la pauvreté. En d'autres termes, comme il a été fait auparavant dans les relations transatlantiques, entre l'UE et les Etats-Unis, dans les relations eurolatinoaméricaines le trafic illicite de stupéfiants s'installait comme une menace liée aussi au terrorisme. En outre, sous une logique de causalité selon laquelle la culture de coca destinée à l'usage non autorisés et la production illicite de cocaïne auraient origine dans le contexte socio-économique de pauvreté, dans le rapport du séminaire à Santa Cruz les participants ont affirmé que les cultures illicites de coca dans la région andine s'explicitaient comme « une conséquence de la pauvreté rurale [...] ce fait, combiné avec l'absence d'autres formes alternatives de cultures qui seraient aussi lucratifs, avec la culture traditionnelle de coca à de fins légales dans certaines zones et les effets écologiques néfastes causés par certaines méthodes d'éradication forcée, constituent de formidables

obstacles à la réduction de la production de coca». Il est ainsi conclu qu'un « domaine clé pour tenir en compte dans toutes les structures interrégionales du dialogue politique est, bien sûr, la lutte contre la drogue » (IRELA 1997 : 35)⁶⁴.

Néanmoins, si après le Conseil de l'UE à Madrid les Latino-américains ont manifesté à des nombreuses reprises aux Européens leur accord de discuter et débattre de la coopération conjointe contre le trafic illégal de stupéfiants et substances psychotropes, de la création d'un mécanisme institutionnel ils n'ont montré guère enthousiasme. « La liberté et la solidarité démocratique cubaine », « les essais nucléaires en Chine », la création d'un « centre multilatéral contre le narcotrafic et les délits connexes à Panama », au cours de l'année 1996, et « les mesures unilatérales » des Etats-Unis, « la défense de la démocratie » ainsi que « la réforme du Conseil de sécurité de Nations Unies », pendant 1997, ont été les sujets spécifiques sur lesquels se sont prononcés les ministres des affaires étrangères membres du Groupe de Rio⁶⁵. En revanche, la création d'un mécanisme de coopération avec l'UE contre la production, le commerce et la consommation sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants n'était pas sur l'agenda du groupe politique latino-américain.

C'est dans ce contexte que, les 11 et 12 février 1998 à Panama, lors de la VIII réunion Groupe de Rio-UE, selon la déclaration conjointe, « les ministres [de l'UE] ont réitéré leur invitation à tous les pays latino-américains à participer au mécanisme de coopération entre l'UE, l'Amérique latine et la Caraïbe et ont exprimé leur confiance que la première réunion de sa structure régionale, programmée pour mars 1998, sert à renforcer la dite coopération contre les drogues. [De leur part,] Les ministres du Groupe de Rio ont pris note et promis d'examiner cette proposition comme un moyen d'approfondir la coopération dans ce domaine »⁶⁶.

Ainsi, les 23 et 24 mars 1998, le Conseil de l'UE, sous la présidence du Royaume Uni, a organisé à Bruxelles « la première réunion de haut niveau sur la coordination et la coopération dans la lutte contre la drogue ». Si le rapport de cette réunion, produit par le Conseil, ne nous apprend pas des

⁶⁴ Dix ans avant, les 10-12 novembre 1986 à Buenos Aires, un autre séminaire a réuni trente deux universitaires de l'Europe, les Etats-Unis et l'Amérique latine pour « discuter sur les principales questions de sécurité affectant l'Europe occidentale et l'Amérique latine et notamment sur la situation, les intérêts, et les perceptions des deux régions par rapport aux problèmes stratégiques globaux et au conflit Est-Ouest » (IRELA 1986 : 1). A cette occasion le thème du trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes n'a pas été traité, ou mentionné, comme une menace à la sécurité.

⁶⁵ Les déclarations du Groupe de Rio sur ces thèmes sont disponibles sur www.sre.gob.mx [Consulté le 26 janvier 2008]

⁶⁶ VII Reunión ministerial institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea. Ciudad de Panamá, Panamá, 11 y 12 de febrero de 1998. Disponible sur www.sre.gob.mx [Consulté le 13 décembre 2007]

trente-quatre pays conformant l'Amérique latine et la Caraïbe et des Etats membres de l'UE, quels y ont été représentés, il avance que les participants «ont examiné en détail la proposition de l'Union européenne de mettre en place un mécanisme de coordination et de coopération entre l'UE, l'Amérique latine et la Caraïbe, tout en exhortant de renforcer le dialogue politique et technique entre les partenaires, d'encourager la coopération en cours dans la lutte contre la drogue et de développer de nouveaux domaines de coopération à ce propos. Ils ont reçu [toujours selon les auteurs du rapport du Conseil européen] positivement cette initiative et ont recommandé la création de ce mécanisme.»⁶⁷.

5.3 Vecteurs de la coopération eurolatinoaméricaine contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes

Lors de la réunion fondatrice du MCC-UEALC, les principes placés comme relevant pour la coopération ont été «la coresponsabilité, l'approche intégrale et équilibré, et le développement durable en conformité avec le droit international, notamment le respect de la souveraineté et du territoire, la non ingérence et l'ensemble de droits de l'homme et de libertés fondamentales ». En outre, il a été souligné que les activités du MCC-UEALC seraient orientées par les résultats de l'« Assemblée générale des Nations Unies spécialisée sur le problème mondial de drogues », laquelle aurait lieu trois mois après les 8-10 juin, à New York. De fait, lors de la réunion créatrice du MCC-UEALC les participants ont mis le doigt sur l'unilatéralisme et le multilatéralisme a été célébré comme l'approche la plus pertinente pour faire face « aux problème de la drogue ». Enfin, selon le rapport du Conseil de l'UE, le MCC-UEALC se réunirait de nouveau « afin de débattre sur les questions liées avec les drogues » avant le premier sommet entre les chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE, l'Amérique latine et la Caraïbe programmé pour juin 1999 à Rio de Janeiro.

Le Conseil de l'UE a d'ailleurs informé aux gouvernements latinoaméricains que le délai pour confirmer au Secrétariat du Conseil leur participation dans le nouveau dispositif interrégional était le mois d'avril 1998. Ceci n'était certainement rien d'autre qu'un moyen de faire pression sur les latino-américains et ainsi respecter le délai du juin 1998 imposé par le propre Conseil pour la création du MCC-UEALC. C'était en mai que de pays latino-américains ont confirmé leur adhésion au mécanisme, lequel a eu comme premiers coprésidents des délégués du Panama et l'Allemagne (Labrousse 2006 : 44).

⁶⁷ Le rapport de cette réunion est Disponible sur http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/er/07090ES8.htm [Consulté le 2 de février 2007]

Il s'est donc ensuit la première réunion du MCC-UEALC les 8-9 avril 1999 à la ville de Panama où a été adopté un large plan d'action, dont le projet avait été approuvé précédemment par le Conseil de l'UE le 9 février 1999 (IRELA 1999 : 41). Ce plan, qui structure depuis lors la nature de la coopération du MCC-UEALC,⁶⁸ a réitéré que le cadrage normatif de toutes les opérations envisagées serait la Convention de Vienne, mais notamment les déclarations et documents issus de la « vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale de Nations Unies sur le problème mondial de drogues ».

Le plan dévoilé à Panama par les fonctionnaires de l'UE a précisé quatre domaines de collaboration : la coordination et la coopération, au niveau régional et national, afin de renforcer les institutions ; l'amélioration de programmes et d'actions conjoints des systèmes d'information ; la promotion de la coopération interinstitutionnelle entre Europol, l'OEDT et la CICAD ; enfin, l'échange d'expériences entre fonctionnaires spécialisés des pays membres du MCC-UEALC. De plus, au niveau eurolatinoaméricain, pour l'exécution des projets il a envisagé des experts locaux et régionaux, et recommandé l'encouragement d'une coopération interrégionale, qui devrait d'ailleurs « être cohérente et complémentaire du plan de Barbade ». Au niveau mondial, le plan a stipulé la mise en œuvre d'une coordination plus large d'appui conjoint et aussi la complémentarité avec les institutions multilatérales, bilatérales et les bailleurs de fonds. A ce propos, le partenariat avec la CICAD et l'organisme précédant l'ONUDD, le PNUCID⁶⁹, a été particulièrement souligné. De fait, dans la même logique des activités du Groupe de Dublin, le plan de Panama a ponctué clairement l'objectif de ne pas chevaucher les opérations du MCC-UEALC avec celles d'autres bailleurs de fonds au développement, de la CICAD et le PNUCID. Au contraire, il a mis en avant que les actions du MCC-UEALC soient complémentaires de celles menées par d'autres organismes régionaux et multilatéraux.

En ce qui concerne le financement, le plan détaillé par les Européens à Panama a souligné « de prendre en considération toutes les sources possibles de financement, tout en exhortant les fonds en

⁶⁸ Pour une première version du Plan de Panama en espagnol voir *Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Plan de Acción Global en Materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Versión 1-8/4/99*. Disponible sur www.consilium.europa.eu [Consulté le 22 Juin 2007] et www.sre.gob.mx [Consulté le 21 avril 2007] Une autre version en anglais, plus élaborée et publiée quelques jours après la version en espagnol est celle du Council of European Union, *Note from High-level meeting of coordination / cooperation mechanism on drug between the European Union, Latin America and the Caribbean on 8/9 April 1999 in Panama. Subject: Comprehensive Action Plan on Drugs*, Brussels, 15 April 1999. Disponible sur www.consilium.europa.eu

⁶⁹ Créé en 1990, le « Programme des nations unies pour le contrôle internationale de drogues » est devenu opérationnel en 1991 à Vienne. Il définit l'orientation en matière de contrôle international des stupéfiants, suit les tendances en matière de production, de consommation et de commerce non autorisés de ces produits et favorise l'application des traités relatifs à leur contrôle. Jusqu'à la création de l'ONUDD, le PNUCID tenait lieu de centre mondial de connaissances spécialisées et d'informations sur le contrôle international des stupéfiants.

provenance des Etats membres de l'Union européenne ». Dans ce contexte, la CICAD et le PNUFID ont été visés comme des partenaires privilégiés. Le plan a également remarqué que « les pays, notamment les Etats membres de l'Union européenne, devront mettre tous les mécanismes à leur disposition afin d'assurer que les institutions financières internationales, y compris la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale, secondent avec des ressources complémentaires les projets développés » (Council of European Union 1999: 4).

Or, le Plan a précisé que toutes ces activités seraient encadrées par l'ensemble des documents issus de l'UNGASS. Dans chacune des activités ciblées par le plan exposé à Panama en avril 1999 ont été invoquées en effet les résolutions, les mesures et les déclarations produites lors de l'UNGASS l'année précédente, ainsi que ceux qui par la suite ont en découlé⁷⁰. Parce qu'il a marqué la donne de toutes les actions envisagées par le programme présenté à Panama, il convient alors de citer largement le préambule de la déclaration politique adoptée par l'UNGASS :

« Les drogues détruisent des vies et des sociétés, compromettent le développement humain durable et sont un facteur de criminalité. Elles touchent tous les secteurs de la société dans tous les pays; l'abus de drogues, en particulier, limite la liberté et l'épanouissement des jeunes, qui sont l'atout le plus précieux du monde. Les drogues font peser de lourdes menaces sur la santé et sur le bien-être de toute l'humanité, sur l'indépendance des États, sur la démocratie, sur la stabilité des pays, sur la structure de toutes les sociétés, ainsi que sur la dignité et sur les espoirs de millions de personnes et de leur famille »⁷¹

Malgré cette référence aux « drogues » qui leur colle une animation propre, renforçant ainsi leur représentation sociale de dangerosité, la déclaration politique de l'UNGASS a réitéré comme définition du « grave problème que posé la drogue dans le monde [...] La culture, la production, la fabrication, la vente, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris les stimulants de type amphétamine, le détournement des précurseurs et les activités criminelles diverses ». En d'autres termes, il s'agit toujours des problèmes posés par le circuit économique de cannabis, cocaïne, ecstasy, héroïne, hallucinogènes et amphétamines avec des

⁷⁰ Outre la Convention de Vienne, maintes fois citée, le Plan de Panama s'appuie en effet sur les documents suivants produits par l'UNGASS: Déclaration politique (S-20/2), Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues (S-20/3), Mesures propres à renforcer la coopération internationale pour faire face au problème grave de la drogue dans le monde S-20/4), le Plan d'action pour la mise en application de la Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues approuvé à Vienne le 19 mars 1999 par la Commission de stupéfiants des Nations Unies ; le Plan d'action sur la coopération internationale pour l'éradication de cultures illicites destinées à la production de drogues et pour le développement alternatif (S-20/4E) ; Fiscalisation de précurseurs (S-20/4B) ; Mesures pour l'encouragement de la coopération judiciaire (S-20/4C) ; Plan d'action pour combattre la fabrication illicite, le trafic et l'usage non autorisé de stimulants de type amphétamines ainsi que ses précurseurs (S-20/4A) ; Mesures contre le blanchiment d'argent (S-20/4D). Tous ses documents sont disponibles sur le site d'information bibliographique des Nations Unies unbisnet.un.org

⁷¹ Déclaration Politique. Résolution I adoptée sur recommandation du Comité ad-hoc plénier. Texte du projet de résolution figurant dans la section A du chapitre V du document A/S-20/4. Disponible sur www.un.org/documents/ [Consulté le 2 juin 2007]

buts non médicaux et non scientifiques, et par la criminalité qui s'en ensuit. Néanmoins, cette définition de l'UNGASS « du problème mondial de drogues » a même été reprise à la ligne par le plan présenté par la délégation européenne lors de la réunion entre le Groupe de Rio et l'UE à Panama en avril 1999.

Or si le plan présenté par les Européens a eu une réception positive à Panama ce n'était pas simplement parce qu'il exposait des formes et objectifs de coopération partagée par les Latino-américains, mais aussi parce que ceux-ci avaient concouru largement à la réalisation de l'UNGASS. En fait, l'initiative lancée furtivement en 1989 par le président Barco de convoquer une conférence internationale pour traiter « le problème mondial de drogues », reprise et mise à l'œuvre en 1993 par le gouvernement mexicain⁷², a débouché dans l'UNGASS. Celle-ci avait ainsi consacré dans le cadre des Nations Unies deux objectifs chers aux latino-américains : la responsabilité partagée et le développement alternatif comme le principe et le moyen incontournables d'une approche intégrale et globale contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes. Ceci a été fait en partie grâce au travail des diplomates mexicaine et colombienne, d'une part, et, d'autre part, au groupe *ad-hoc* créé en 1995 au sein du Groupe de Rio pour travailler dans la préparation de l'UNGASS⁷³.

5.4 Conflits et dissymétries au cœur du MCC-UEALC

Le MCC-UEALC ne s'est pas fait certainement sans l'accord des Latino-Américains mais les prémices de sa conception étaient au sein des relations de l'UE avec ses partenaires du Groupe de Dublin. C'est dire que si le MCC-UEALC a été mis en place sur la base de relations eurolatinoaméricaines il est né notamment des relations transatlantiques. Son organisation et ses activités sont depuis lors imprégnées par les caractéristiques de sa gestation. Et son mode de fonctionnement renvoie à de vives discussions sur la raison d'être du MCC-UEALC.

Le 29 juin 1999, à peine deux mois après sa présentation à Panama, le plan d'action du MCC-UEALC ainsi que sa mise en application ont été ratifiés par la déclaration de chefs d'Etats et des gouvernements de l'Union européenne, l'Amérique latine et la Caraïbe réunis pour la première fois à Rio de Janeiro. Autrement dit, quatre ans après le mandat du Conseil de l'UE de Madrid en décembre

⁷² A/C.3/48/2, 20 de octubre de 1993. Cuadragésimo octavo período de sesiones Tercera comisión. Tema 112 del Programa. Fiscalización Internacional de Drogas. Carta de fecha 20 de octubre de 1993 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas. Disponible sur documents.unu.org [Consulté le 26 Juin 2007]

⁷³ Voir *Declaración de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Rio*. Quito, les 4-5 septembre 1996 et *Declaración de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Rio*. Cochabamba, 3-4 de septiembre 1996. Disponibles sur www.sre.gob.mx [Consulté le 16 septembre 2006]

1995 concernant la priorité de mettre en place un mécanisme de coopération dans « le domaine de drogues » avec les pays latino-américains et caribéens, le programme structurant ces activités a été légitimé au plus haut niveau politique de l'interregionalisme entre l'UE, de l'Amérique latine et de la Caraïbe.

Selon la déclaration eurolatinoaméricaine à Rio de Janeiro, alors que le plan de Panama conférerait une nouvelle dimension à la coopération contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, le MCC-UEALC devrait servir au développement de cette coopération. Certainement tous les programmes de coopération inclus comme exemples d'action et initiatives à suivre dans le plan de Panama ont été achevés à travers les divers accords interrégionaux entre l'UE et les pays et groupes latino-américains d'intégration.

Plus précisément les thèmes de programmes présentés à Panama en 1999 ont été les suivants : la création d'un observatoire sur les drogues au Venezuela, la mise en place de programmes de développement alternatif au Pérou et Bolivie, un programme de modernisation du système cartographique en Colombie, la coopération entre l'OEDT et les agences latino-américaines spécialisées, de séminaires de formation animés par Europol, l'adhésion des pays latino-américains à la convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment d'argent, la mise en application d'accords sur le contrôle de précurseurs chimiques, la collaboration et l'échange d'information au niveau policier ainsi que la coopération interrégionale de soutien aux organisations civiles dans le domaine de la demande de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques, par le biais de la collaboration entre l'OEDT et d'autres organismes spécialisées des deux régions. Sauf les trois derniers, qui sont l'objet de projets en cours ou envisagés, sur chacun de ses thèmes ont été développés de programmes spécifiques.

Or, en tant que programmes mis à l'œuvre sur la base des accords de coopération, ils ont été cofinancés. Mais cette opération varie toujours selon les partenaires. Par exemple, alors que le fardeau de la coopération entre l'UE et le Mexique est partagé à rations égales pour chaque partie, dans le cas du financement de projets CAN-UE le pourcentage peut être divisé entre 30% pour les institutions ou pays andins et 70% pour les organismes européens ; enfin, d'autres projets bilatéraux sont fondés sur un financement des latino-américains qui peut-être infime ou bien se limiter au soutien logistique, comme a été le cas en 2004 lors des cours d'Europol à Buenos Aires et El Salvador.

D'après l'information fournie par la Commission européenne, à ce jour dans le cadre du MCC-UEALC seulement trois « projets interrégionaux drogues » sont à l'œuvre et un quatrième est envisagé. Ce dernier concerne le contrôle de précurseurs chimiques recouvrant toute la région latino-américaine et la Caraïbe. Les projets en cours sont les suivants : un projet financé par le Royaume Uni et la Commission européenne qui ayant comme partenaires les Pays Bas et la France et comme associés la Colombie et le Guatemala cible l'échange d'informations entre services d'intelligence et de police ; un projet géré par la Commission européenne en partenariat avec l'ONUDC sur l'application de la loi et l'échange d'information d'intelligence dont l'objectif est de contrer le trafic illicite de cocaïne que depuis l'Amérique latine passe par l'Afrique de l'ouest afin d'atteindre le marché européen ; enfin, un projet d'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de la prévention et de la toxicomanie qui est fondé sur un contrat entre la Commission européenne et la CICAD⁷⁴.

Les documents de la Commission qui décrivent ces « projets interrégionaux drogues » font certes ressortir qu'ils ensuivent les requêtes des Latino-américains lors de diverses réunions du MCC-UEALC. Mais il suffit de revenir au plan présenté à Panama, structuré selon un projet élaboré par le Conseil de l'Union européenne, pour constater que tous les quatre programmes y sont déjà dessinés.

En fait, d'après certains diplomates latino-américains siégeant à Bruxelles, le MCC-UEALC est plus un moyen d'organisation pour les institutions européennes de ses programmes d'aide et coopération qu'un mécanisme de coordination et coopération entre l'Amérique latine, la Caraïbe et l'UE⁷⁵. En revanche, pour des fonctionnaires de l'UE en charge directement du dossier « drogues », ou bien travaillant en rapport direct avec la coopération sur ce sujet, le MCC-UEALC fait partie des structures de coopération interrégionale entre l'UE et l'Amérique latine et, malgré ses difficultés et problèmes,

⁷⁴ *Information note from the European Commission's services. Preventing the diversion and trafficking of drug precursors in Latin America and the Caribbean region (LAC).* DuprojlacprecA1.doc 16.02.08; *Information note from the European Commission's Services. The EC support to Law Enforcement and Intelligence Cooperation against cocaine trafficking from Latin America and the Caribbean.* DrugprojswgA1.doc FB-M/10.02.08; *Information note from the European Commission's services. The EC Support to Law Enforcement and Intelligence Cooperation against cocaine trafficking from Latin America to West Africa.* DrugprojlacaA1.doc FB-M/EP-S18.05.07. *Information note from the European Commission's services Improving drug treatment, Rehabilitation and Harm Reduction: European, Latin American and Caribbean Cities in Partnership.* DrugprojLACdemA1.doc FB-M/DC/18.05.07. Disponibles sur http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/coordination.htm [Consulté le 7 mars 2008]

⁷⁵ Dans cette section la source des références est composée par neuf interviews semi-directives réalisées, entre mars 2007 et avril 2008, à des diplomates chargés du « dossier drogues » en poste dans les Ambassades de même nombre de pays latino-américains à Bruxelles, notamment ceux concentrant la fabrication et le trafic illicite de cocaïne, et sur une conversation informelle avec un diplomate d'un pays de la Caraïbe lors d'une conférence internationale tenu à Bruxelles en avril 2008.

il permet de coordonner la coopération entre les deux régions⁷⁶. Ces interprétations, qui sont à la base de situations conflictuelles, s'expliquent non seulement en raison du fait que le MCC-UEALC a été mis en place par les institutions de l'UE, mais aussi au regard du mode de son fonctionnement.

Treize pays de la région caribéenne, dix-neuf pays du sous-continent latino-américains et vingt-sept pays de l'Europe, ainsi que la Commission et le Conseil de l'UE, font partie du MCC-UEALC. Il est structuré par une coprésidence et un comité. Alors que du côté européen c'est le pays occupant la présidence du Conseil de l'UE qui est en charge de la coprésidence, du côté latino-américain la coprésidence est élue chaque année par les représentants des pays latino-américains et caribéens. Les activités du MCC-UEALC disposent ainsi d'un double volet. D'une part, tous les ans, alternativement en Europe et dans l'Amérique latine ou la Caraïbe, se déroule une réunion de deux jours. D'autre part, un comité dit technique se réunit le nombre de fois qui soit nécessaire au bâtiment Justus Liptus du Conseil de l'UE. Lors des rencontres annuelles, il peut être convenu la réalisation de réunions *ad hoc*, en marge des assemblées des organismes multilatéraux spécialisés dans la coopération contre le trafic de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, ou bien la création de groupes de travail spécifiques dont l'activité n'est pas fondée dans des réunions mais sur des réseaux de contacts, notamment au niveau des organismes judiciaire et de police.

Outre des diplomates latino-américains et caribéens siégeant à Bruxelles, les fonctionnaires techniques spécialisés de leurs Etats et les délégations spécialisées de la Commission, du Conseil et des pays de l'UE, aux réunions annuelles du MCC-UEALC participent des fonctionnaires de la CICAD, d'Europol, de l'OEDT, d'Interpol, du GAFI et de l'ONUDD. Aux réunions du comité, participent des représentants des Etats membres de l'UE, de la Commission européenne, de la présidence du Conseil de l'UE, du Secrétariat général du Conseil, d'Europol, de l'OEDT, et diplomates des pays latino-américains et caribéens. En d'autres mots, comme dans le cas des activités de la CICAD et du Groupe de Dublin, celles du MCC-UEALC reviennent à des diplomates, fonctionnaires d'institutions régionales et d'agences spécialisés dans le thème de « la drogue ».

Le rôle du Comité comprend la préparation et la discussion de l'agenda des réunions annuelles ainsi que l'esquisse de la déclaration qui sera remaniée et adoptée pendant la réunion annuelle du MCC-UEALC. Lors des réunions annuelles sont évoqués des programmes de coopération en cours, de projets achèvés, des traités internationaux touchant le commerce non autorisé de stupéfiants et les

⁷⁶ D'après huit interviewes semi-directives à de fonctionnaires de la Commission européenne réalisées entre juin 2007 et juillet 2008.

délits connexes, ainsi que les actions envisagées. Or, une de principales sources de conflits tient au fait que lors des réunions les discussions suivent un format où les fonctionnaires de l'UE présentent de programmes, tableaux, figures, statistiques et projets de coopération élaborés, et souvent approuvés, par les institutions européennes afin d'informer les Latino-Américains ou bien d'en connaître leurs avis. Il est ainsi arrivé souvent que des diplomates latino-américains constatent que même dans les capitales de leurs pays ne sont pas connus certains projets annoncés, et publiés ensuite dans des documents officiels de l'UE, par les fonctionnaires européens lors des réunions du MCC-UEALC. A cette situation s'ajoute la dissymétrie des modes d'organisation des Européens et Latino-américains.

Du côté latino-américain et caribéen, la coordination des intérêts des 32 pays au sein du Comité technique repose sur l'Ambassade du pays en charge de la coprésidence. Du côté européen, la position de l'UE, y compris ses Etats et institutions, est le résultat de la coordination des diplomates du pays occupant la présidence de l'UE soutenus par les fonctionnaires du comité « cordroge » et le « Groupe horizontal drogues » du Conseil européen ainsi que par les responsables du thème « drogues » au sein de la Commission européenne. Dit autrement, à différence des Européens, l'action collective des latino-américains n'est fondée sur aucune organisation régionale. Ni le Groupe de Rio ni les organisations d'intégration régionales latino-américaines (Communauté andine, Marché commun du cône sud, Marché commun centre-américain) ne soutiennent activement la coprésidence latino-américaine.

Certes, éventuellement des représentants des groupes d'intégration régionale latino-américains participent aux réunions annuelles du MCC-UEALC. Mais leur participation se limite souvent à une position d'« observateurs » et ils n'y avancent pas vraiment d'initiatives ou intérêts des organisations qu'ils représentent. La participation d'organismes des groupes d'intégration régionale latino-américaine est en fait subsidiaire autant de l'activisme du pays occupant la coprésidence latino-américaine du MCC-UEALC que des enjeux propres aux relations latino-américaines. Ainsi, par exemple, si la Communauté andine a secondé les coprésidences de la Colombie, en 2003, et du Pérou, en 2005 lors de rencontres respectives du MCC-UEALC, à Cartagena et Lima respectivement, le gouvernement mexicain a proposé sans succès, aux pays centroaméricains, d'avancer auprès des institutions de l'UE des initiatives conjointes. A cela s'ajoute la disponibilité de personnel diplomatique du pays occupant la coprésidence du MCC-UEALC. Par exemple, si l'Ambassade de la Bolivie, qui a rendu la coprésidence du MCC-UEALC fin juin 2008, compte avec cinq fonctionnaires, y compris l'Ambassadeur, à l'Unité de coordination interservices « drogue » de la Commission

européenne sont affectés deux fonctionnaires. Plus encore, c'est sur ce même contexte organisationnel que le MCC-UEALC est l'objet d'examen par ses membres.

C'était les latino-américains qui ont d'abord mis sur l'agenda la nécessité d'évaluer le schéma d'organisation du MCC-UEALC ainsi que ses domaines d'activités. En février 2007 à Cartagena a eu lieu une réunion extraordinaire, suite à une initiative des représentants de la Colombie, afin de réviser les orientations et activités du MCC-UEALC. Cette rencontre a réuni des experts et fonctionnaires de quatre pays européens –Allemagne, Autriche, Italie, Pays Bas-, huit pays de l'Amérique latine et la Caraïbe –Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Cuba, Jamaïque, Mexique- et trois organisations régionales –CICAD, UE, Europol-. A Cartagena les débats ont été vifs mais aucune recommandation concrète n'a suivi.

Or, l'évaluation sur le sens et la nature des objectifs du MCC-UEALC continuent de chaque côté. A Bruxelles, alors que pour les Latino-Américains, en tant qu' « espace de dialogue pour discuter sur la coopération » le MCC-UEALC peut être bénéfique, pour les Européens il représente « un instrument » avantageux. Ainsi, si les diplomates Latino-Américains, sous la coordination de l'Ambassade de l'Equateur occupant actuellement la coprésidence, tachent de s'organiser pour examiner les objectifs du MCC-UEALC afin de rendre plus efficace leur coopération avec l'UE, dix huit pays membres de l'UE ont récemment exprimé, en réponse à un questionnaire élaboré et envoyé par le Conseil, qu'ils considèrent le MCC-UEALC comme « un instrument utile » et en conséquence soutiennent son maintien. De plus, au cours du premier semestre 2008 les pays membres de l'UE ont conseillé une réduction du format et de la fréquence des réunions du Comité technique. Et la délégation française, qui se préparait à occuper la présidence de l'UE, et la Commission européenne ont aussi formulé des suggestions et exprimé leur soutien au MCC-UEALC (Council of the European Union 2008b: 3). Ceci dévoile à quelle point la révision et l'évaluation du MCC-UEALC sont aussi traversés par des lourdes asymétries structurelles et la disposition de ressources techniques entre l'organisation d'une position commune de l'UE, y compris ses institutions et pays membres, et une position de l'ensemble de représentants des pays latino-américains et caribéens.

Si dix ans après sa mise en place le MCC-UEALC présente des résultats apparemment mitigés, (trois projets en cours) et son fonctionnement est objet de critiques et révision, il consolide non seulement l'architecture multilatérale de coopération contre le commerce de stupéfiants et substances psychotropes sans fins médicales ou scientifiques, mais aussi les engagements eurolatinoaméricains dans ce domaine.

5.5 Valeur symbolique et politique du MCC-UEALC

Les activités du MCC-UEALC sont consignées notamment dans deux types de documents : les notes informatives du Comité technique et les déclarations des réunions annuelles⁷⁷. Si les premières décrivent brièvement les thèmes traités, les idées proposées aux réunions annuelles ainsi que l'ordre de jour adopté lors des réunions du Comité technique, les déclarations concrétisent les types d'activités, les accords et les actions envisagés lors de rencontres annuelles. Pris isolément ces documents sont peu significatifs. Et l'examen des dix déclarations du MCC-UEALC fait émerger certainement deux éléments redondants. D'une part, la réitération permanente de procéder selon les normes multilatérales de la coopération contre « le trafic de drogue » et les références constantes aux accords eurolatinoaméricains souscrits à ce propos. D'autre part, la ferme et incessante confirmation de l'engagement commun dans la quête et le développement de nouvelles approches et solutions pour faire face au « trafic illicite de drogues » ainsi qu'aux problèmes qui en découlent.

Toutefois, dans un contexte global, ces redondances caractéristiques des déclarations du MCC-UEALC adoptent une signification symbolique dans le champ de la coopération internationale contre les usages non autorisés de stupéfiants et psychotropes. C'est dire que si elles n'ont pas de valeur en soi elles sont significatives d'une intention que sur la scène mondiale prenne forme d'une fonction politique avec des résultats concrets hétérogènes.

D'une part, la constante ratification d'agir selon les engagements interrégionaux et le cadrage établi au sein des Nations Unies, renforcent aussi bien les obligations à l'égard des accords conjoints que les logiques et valeurs inscrits dans les structures de la coopération internationale contre la menace représentée par la production, le commerce et la consommation sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et substances. Toutefois, d'autre part, la réitération d'un intérêt commun à développer de nouvelles solutions et approches sur les problèmes posés par le trafic non autorisé de stupéfiants et psychotropes n'ont pas laissé à ce jour des résultats concrets. De fait, au-delà de quelques coïncidences conjoncturelles au sein des Nations Unies en 2005 à propos de la réduction des risques liés à la consommation illicite sans fin scientifiques ou médicales de stupéfiants et psychotropes (Metaal 2005), à l'intérieur du MCC-UEALC il n'existe pas de preuves empiriques qui témoignent d'un supposé engagement eurolatinoaméricain d'avancer des actions alternatives au modèle

⁷⁷ Eventuellement le Conseil de l'UE a produit des rapports annuels sur les activités du MCC-UEALC. Disponibles sur http://ec.europa.eu/external_relations/drugs/coordination.htm [Consulté le 26 mai 2007]

dominante qui façonne les politiques contre le circuit économique de stupéfiants et psychotropes à destination d'usages hors les champs de la médecine et de la science.

Certes, la valeur symbolique du MCC-UEALC et son incidence sur le cadrage global de coopération contre les usages illicites de stupéfiants et psychotropes, pourraient être contestées si l'on rappelle que le MCC-UEALC n'a pas d'autorité politique sur ses membres. Cependant, les résultats du MCC-UEALC, matérialisés dans les déclarations des réunions annuelles, sont ratifiés par les sommets de chefs d'Etats et du gouvernement de l'UE, l'Amérique latine et la Caraïbe. Autrement dit, les sommets eurolatinoaméricaine opèrent comme l'organisme politique interrégional à travers lequel les Etats de l'Europe, de l'Amérique latine et de la Caraïbe légitiment autant les activités à l'intérieur du MCC-UEALC que sa fonction politique dans l'architecture globale de la coopération contre le trafic illégal de stupéfiants et psychotropes. En outre, la fonction politique du MCC-UEALC sur la scène mondiale comporte aussi des éléments plus concrets. Et ceci notamment dans la synchronisation, prévue dans le plan exposé à Panama et incontestable dans les projets en cours, des activités du MCC-UEALC avec les opérations d'autres organismes spécialisés au niveau régional, notamment la CICAD, et multilatéral, spécialement l'ONUDD. Eviter le chevauchement des activités, politiques et stratégiques, de leurs membres est un trait caractéristique du Groupe de Dublin et du MCC-UEALC qui véhicule le souci d'efficacité dans la coopération et les politiques contre les usages non autorisés de stupéfiants et psychotropes.

Enfin, les activités du MCC-UEALC comprennent aussi des enjeux politiques internationaux plus larges comme la proposition contingente qui veut que la CICAD devienne l'interlocuteur formel des Latino-américains et Caribéens à l'intérieur du MCC-UEALC. La dernière fois qu'une telle idée a été formulée officiellement c'était au siège même de la CICAD, en mai 2007 à Washington, lors de la présentation par la délégation de Trinidad et Tobago en tant que coprésidence du MCC-UEALC d'un rapport sur les activités de ce mécanisme eurolatinoaméricain⁷⁸.

L'initiative prend sens si l'on retient que, sauf les Etats-Unis et le Canada, tous les pays membres de la CICAD font partie du MCC-UEALC. Etant ces deux pays nord-américains membres de l'OEA et du Groupe de Dublin, il serait aisé de constater dans un tel scénario des liens formels entre la CICAD et le MCC-UEALC de l'existence d'une disposition de gouvernance, dans une acceptation descriptive

⁷⁸ Informe sobre el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Drogas [sic] de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UE-LAC). Sra. Serena Joseph Harris, Directora de la Agencia de Servicios Estratégicos, Trinidad y Tobago, Co-presidencia del Mecanismo. Disponible en <http://www.cicad.oas.org/apps/Sessions.aspx?Lang=ESP&IE=US0016> [Consultado el 15 de agosto de 2007]

du terme visant à mettre en évidence l'implication selon des logiques nationales, régionales et interrégionales de l'ensemble des acteurs membres de la CICAD, le Groupe de Dublin et le MCC-UEALC. Néanmoins, l'initiative de faire de la CICAD le partenaire du MCC-UEALC a toujours été refusée, au sein du mécanisme interrégional eurolatinoaméricain, par la délégation cubaine dont le pays a été exclu par une décision de l'ensemble des membres de l'OEA, à l'exception notable du Mexique. Cela n'a pas empêché pourtant la mise en place, par un partenariat entre la CICAD et la Commission européenne, du programme « EU-LAC Alliance de villes dans le traitement de drogues », dont les objectifs sont le traitement de toxicomanes et la sensibilisation des juges et procureurs en ce qui concerne la réadaptation de toxicomanes comme une alternative à l'incarcération pour des délits mineurs liée « à la drogue ». Sous le prisme de la coopération au développement, ce programme se traduit en actions en réseaux et le transfert d'expertise de l'Europe vers les pays latino-américains. Mais ses projets visent principalement les villes latino-américaines. En d'autres termes, les villes des Etats-Unis, le pays membre de la CICAD concentrant les plus grand nombre de toxicomanes, ne sont pas concernées⁷⁹.

Depuis sa création le MCC-UEALC s'est réuni à Panama (1999), Lisbonne (2000), Cochabamba (2001), Madrid (2002), Cartagena (2003), Dublin (2004), Lima (2005), Vienne (2006), Port Espagne (2007) et Hofburg (2008). Mis en place par la machinerie bureaucratique de l'UE, il est certainement un moyen de coordination de l'agenda et l'exécution des programmes de coopération de l'UE avec l'Amérique latine et la Caraïbe. Pour l'UE, y compris ses institutions et pays membres, le MCC-UEALC est même un dispositif original dans la configuration traditionnelle de ses relations interrégionales puisque les pays caribéens membres du MCC-UEALC font aussi partie du dit groupe ACP. De cette forme originale de coopération interrégionale fait preuve le projet en cours par le partenariat de la Commission européenne et l'ONUDD afin d'éviter le commerce illégal de cocaïne produite en Amérique latine, notamment en Colombie, et trafiquée illégalement à travers l'Afrique de l'ouest vers le marché européen.

MCC-UEALC. Organisation et fonctions

Membres	Dix-huit pays de l'Amérique latine continentale, quatorze pays de la Caraïbe et vingt-sept pays membres de l'UE
Structure organisationnelle	*Coprésidence *Comité technique *Eventuellement groupes de travail <i>ad hoc</i>
Mode de fonctionnement	*Réunions annuelles *Réunions du Comité technique *Eventuellement réunions <i>ad-hoc</i> dans le cadre des Nations Unies

⁷⁹ Pour toute information sur ce programme voir www.euladrugs.org

Participants aux réunions	*Diplomates et fonctionnaires spécialisés des pays membres *Fonctionnaires spécialisés de la Commission et le Conseil de l'UE *Fonctionnaires de la CICAC, Europol, OEDT. *Eventuellement fonctionnaires d'organismes régionaux (CAN, MCC, CARICOM, Mercosur), multilatéraux (ONUUDC, GAFI, INTERPOL) et agences spécialisées (Eurojust)
Domaines d'activités	*Coordination et coopération au niveau régionale et national pour le renforcement institutionnel, amélioration de systèmes d'information, promotion de la coopération entre agences spécialisées, échanges d'expériences entre fonctionnaires.

Le MCC-UEALC est alors ancré dans la politique internationale de l'UE dont l'objectif est de contrôler « la route de la cocaïne », selon le jargon européen, à travers de l'aide au développement, la coopération commerciale, policière et judiciaire, et d'empêcher ainsi son entrée illicite dans le marché communautaire. Toutefois, sous une perspective globale, les activités du MCC-UEALC ne bénéficient pas qu'aux Européens.

D'une part, même si leurs représentants sont souvent convoqués pour légitimer les décisions prises par les instances européennes, les pays latino-américains et caribéens jouissent des programmes de coopération économique, technique et de flux financiers en provenance de l'UE, et encadrés par le MCC-UEALC, afin de contrer la production et le trafic illicites de stupéfiants, notamment, de cocaïne vers les marchés européens et étatsunien. D'autre part, les opérations du MCC-UEALC sont inscrites dans les actions du Groupe de Dublin et dans les relations entre l'UE et les Etats-Unis, dites relations transatlantiques, de « lutte contre la drogue ». Ainsi l'on a vu lors du « dialogue informel sur les drogues entre l'UE et les Etats-Unis », tenu au siège du Conseil de l'UE le 26 juin 2008, que le point cinq de l'agenda touchait à « la production et au trafic à travers l'hémisphère occidental ». A ce propos trois aspects ont été examinés. Concernant la coopération entre l'UE et les pays de l'Amérique latine et la Caraïbe, les participants ont discuté sur deux points : la déclaration du MCC-UEALC à Hofburg (2008), ainsi que son suivi, et un rapport de la coopération de l'UE « dans le domaine de la drogue » avec la Bolivie. Et concernant la coopération entre les Etats-Unis et les pays latino-américains et caribéens les thèmes abordés ont été « le trafic de cocaïne en provenance de l'Amérique du Sud, notamment le Venezuela », et la « signature du programme cocaïne ». Enfin, les fonctionnaires étatsuniens et européens ont aussi discuté sur les programmes de développement alternatif mis en œuvre en Amérique latine⁸⁰.

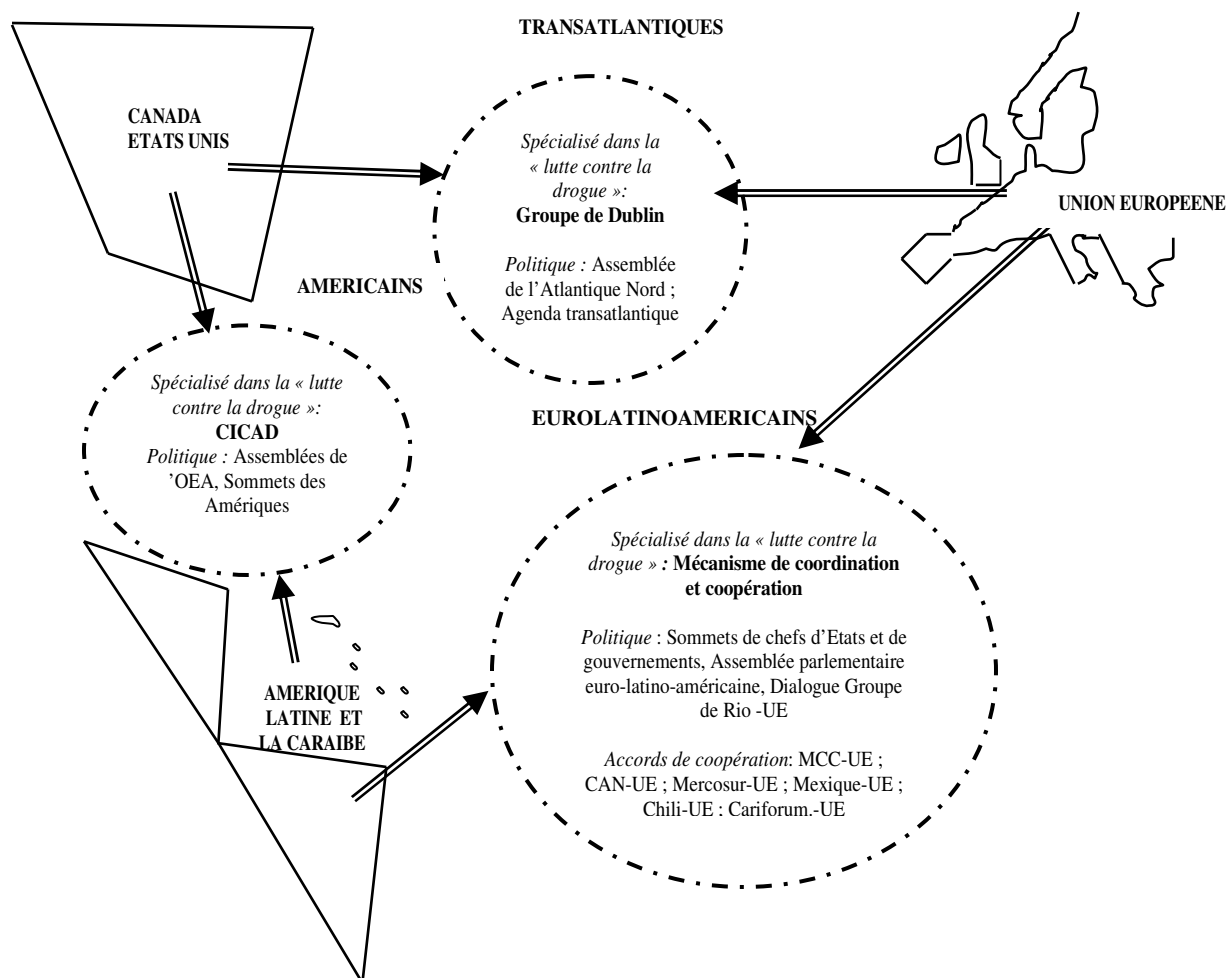
⁸⁰ Les autres points de l'agenda de ce « dialogue informel » ont été : les échanges de points de vue sur la 51^{ème} séance de la Commission de stupéfiants et son suivi -réunions de groupes de travail à l'UNGASS, budget et réunion de l'ONUUDC, préparation de la 52^{ème} séance de la Commission de stupéfiants, recollection de données et suivi ; la situation de la drogue et les menaces récentes en Afghanistan -panorama de la stratégie des Etats-Unis contre les stupéfiants en Afghanistan, développement alternatif en Afghanistan ; le renforcement institutionnel en Asie centrale, les résultats de la phase pilote du CARICC ; la situation de la drogue, les menaces récentes, le trafic de drogue et l'assistance contre le trafic en Afrique de l'ouest -rapport de la mission de l'UE à Guinée Bissau, assistance contre le trafic illicite, pacte de Paris des experts sur l'Afrique de l'ouest ; une présentation des Etats-Unis sur la technologie de suivi d'argent ; la situation actuelle de la drogue aux Etats-Unis et dans l'UE

6. Le positionnement mondial des groupes interrégionaux en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes

Dans un espace du temps assez court, entre 1986 et 1998, se sont construits des mécanismes de rencontre entre individus représentant des Etats, d'institutions régionales et d'organismes spécialisés des Etats-Unis, de l'Amérique latine et de l'Union européenne, y compris ses institutions et pays membres, afin de coopérer dans la mise en forme et l'élaboration de programmes, de stratégies et des actions, contre les usages non autorisés de stupéfiants et psychotropes. Les processus créant ces dispositifs ont été marqués par le raisonnement et les valeurs inscrits dans les normes accordées au niveau multilatéral, dont le soubassement est la considération selon laquelle les usages de stupéfiants et psychotropes avec des fins différentes dans les domaines de la médecine et la science sont considérés comme une menace pour la sécurité de l'Etat, la société et l'individu. La genèse de leur création a d'ailleurs été cautionnée, directement ou indirectement, par les liens régionaux et interrégionaux concrétisés par des assemblées interparlementaires et rencontres au plus haut niveau politique. De plus ces groupes interrégionaux sont lieux d'exercice d'autorité politique et leurs activités concourent dans les transformations contemporaines de l'Etat.

ESPACES INTERREGIONAUX DE COOPERATION CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE STUPEFIANTS DU « TRIANGLE ATLANTIQUE »

-réduction de l'offre, réduction de la demande, évaluation du plan d'action de l'UE. Cfr. Council of the European Union 2008c.



Source : élaboration de l'auteur

Or, les groupes de coopération interrégionale contre le commerce de stupéfiants et substances psychotropes dont les usages se placent hors les champs de la médecine et de la science, ne sont pas exclusifs du dit « triangle atlantique ». Lors d'une rencontre internationale à Bangkok les 12-15 octobre 2000, a été créé un mécanisme de coopération entre la Chine et l'ASEAN pour mener des actions « en réponse aux drogues dangereuses ».

A la réunion de Bangkok, intitulée « A la recherche d'une ASEAN sans drogue en 2015 », ont concouru des représentants des pays membres du Groupe de Dublin⁸¹, des pays membres de l'ASEAN, ainsi que délégués de l'Inde, de la République de Corée et de la Chine. Au nom de leurs pays ils ont signé une Déclaration politique qui a lancé un plan d'action dénommé *Asean and China*

⁸¹ A l'époque le Groupe de Dublin était composé par les quinze Etats de l'UE plus l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle Zélande et la Norvège.

Cooperative Operation in Response to Dangerous Drugs (ACCORD). Fondé sur la Déclaration politique de l'UNGASS, l'ACCORD comporte quatre piliers. A savoir, « les actions auprès du public visant à prendre conscience sur les dangers de la drogue »; « la construction d'un consensus et le partage des meilleurs pratiques sur la réduction de la demande »; « le renforcement de l'Etat de droit par l'affermissement en réseau de mesures de contrôle et l'amélioration de la coopération dans l'application de la loi ainsi que la révision la législation respective »; enfin, « l'élimination de l'offre de drogues illicites avec la consolidation de programmes de développement alternatif et la participation des communautés dans l'éradication des cultures illicites ». Si les activités dans chacun de ces quatre domaines reviennent aux « groupes d'experts », composés des représentants de pays membres de l'ACCORD, la coordination de leur opérations et pratiques repose sur le « Mécanisme de coopération régional pour l'exécution du Plan ». Néanmoins, les pays de l'ASEAN et la Chine demeurent au cœur de l'application du Plan. Or, la cible des activités de l'ACCORD ne concerne que la Chine et les pays membres de l'ASEAN.

Pour le financement d'ACCORD, les délégations des Etats participant à la réunion de Bangkok ont fait appel notamment au système des Nations Unies, à l'Union européenne, aux institutions financières internationales et à la Banque asiatique du développement. Elles ont aussi convenu d'encourager les pays du G8 à prendre des mesures appropriées pour soutenir les mesures régionales et mettre fin à la production et le trafic non autorisés de stupéfiants et substances psychotropes⁸². A l'ASEAN et à l'organisme multilatéral membre du Groupe de Dublin, l'ONUDD, les signataires de la déclaration de Bangkok ont vigoureusement demandé de collecter des fonds pour le financement du plan triennal de l'ASEAN de « lutte contre la drogue » et pour le fonctionnement de l'ACCORD. De plus, le secrétariat de l'ACCORD est la responsabilité du secrétariat de l'ASEAN et du centre régional de l'ONUDD pour l'Asie de l'Est et le Pacifique⁸³. Or, bien qu'avec des activités assez semblables à ceux de la CICAD, l'ACCORD est un mécanisme interrégional « hybride », car réunissant un groupe régional, l'ASEAN, et un Etat, la Chine. D'ailleurs, à différence de la CICAD, issue d'une conférence interaméricaine, l'ACCORD a été mis en place avec la participation active d'acteurs non exclusivement asiatiques, notamment les membres du Groupe de Dublin.

ACCORD. Organisation et fonctions

Membres	Pays de l'ASEAN (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Vietnam, Thaïlande) et la Chine
Structure	*Plan d'action

⁸² Bangkok Political Declaration in Pursuit of A Drug-Free ASEAN 2015, Bangkok, Thailand, 11-13 October 2000. Disponible sur le site web de l'ASEAN www.aseansec.org [Consulté le 26 février 2008]

⁸³ Voir la page web d'ACCORD www.accordplan.net [Consulté le 25 février 2008]

organisationnelle	*Mécanisme de coopération régional pour l'exécution du Plan » *Secrétariat conjoint de l'ONUDD et de l'ASEAN
Mode de fonctionnement	*Groupes d'experts composés par de représentants des gouvernements
Participants aux réunions	*Fonctionnaires des pays membres, fonctionnaires de l'ONUDD, fonctionnaires du secrétariat de l'ASEAN. *Par invitation fonctionnaires d'organisation no gouvernementales et financières internationales
Domaines d'activité	Actions auprès du public visant à prendre conscience sur les dangers de la drogue; réduction de la consommation; renforcement de l'Etat de droit, coopération dans l'application de la loi ; élimination de l'offre de « drogues illicites » avec la consolidation de programmes de développement alternatif et la participation des communautés dans l'éradication des cultures illicites.

La CICAD, le Groupe de Dublin, le MCC-UEALC et l'ACCORD comprennent alors les rapports interrégionaux et régionaux opérant dans la régulation mondiale contre les usages illicites de stupéfiants et substances psychotropes. Les activités menées à l'intérieur de ces groupes de coopération interrégionale sont encadrées par deux univers thématiques qui ensuivent les mesures inscrites dans la Convention de Vienne : sécurité et développement. D'où les pratiques et les instruments de la coopération dans la « lutte contre la drogue » se concentrent, d'une part, dans la coopération aux niveaux des organismes de contrôle, de police et judiciaire et, d'autre part, dans la coopération technique, financière et économique. Alors que cette dernière s'est notamment structurée dans des préférences commerciales, la coopération financière et technique inclut toute une panoplie d'aspects qui va des programmes de renforcement institutionnel, voire de l'aide militaire, en passant par la collaboration entre les organismes en charge d'application de la loi, l'échange d'information entre agences spécialisées et la collaboration entre organismes dont le but est le contrôle de l'abus des stupéfiants, jusqu'au soutien de programmes de développement alternatif.

Pourtant, les relations de coopération de la CICAD, le Groupe de Dublin, le MCC-UEALC et l'ACCORD n'ont pas le même sens et les agents y participant ne disposent pas des mêmes capacités à définir le fonctionnement de la coopération mondiale contre le commerce de stupéfiants et psychotropes à des usages hors les champs de la médecine et de la science.

Dans le MCC-UEALC la logique des relations repose sur la coopération économique, les flux financiers et l'appui technique entre les bailleurs de fonds européens, y compris institutions et pays membres de l'UE, et les pays assemblant l'offre de stupéfiants et psychotropes à l'usage sans fins médicales ou scientifiques, notamment ceux à l'origine de « la route de la cocaïne ». C'est la même nature de relations entre les bailleurs de fonds pour la coopération au sein de l'ACCORD, dont certains de ses membres concentrent au niveau mondial les cultures illicites d'opium. Mais, sauf l'ONUDD, l'ACCORD ne compte pas dans ses membres des bailleurs mondiaux de fonds d'aide au développement. Les objectifs affichés pour les relations de coopération à l'intérieur de l'ACCORD correspondent plus à celles des activités de la CICAD, fondées notamment sur une coopération

technique. En revanche, la CICAD ne reflète pas les conflits et tensions entre un des principaux pays concentrant la demande illicite de cocaïnes dans le monde, les Etats-Unis, et les pays réunissant les fabricants et les commerçants illicites de cocaïne, tels que les pays andins et le Mexique. Enfin, à l'intérieur du Groupe de Dublin c'est la coopération diplomatique qui marque la donne des relations de coopération entre ses membres.

Or, si les arrangements interrégionaux contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes comportent la collaboration, entre tous les acteurs y participants, au niveau judiciaire, policière et de douanes, leurs activités visent notamment les pays concentrant la production et la commercialisation illicites, pays qui sont par ailleurs des bénéficiaires nets de l'aide au développement et d'une coopération économique. La CICAD concentre ses opérations dans la collaboration avec les organismes et agences en charge de politiques nationales de l'Amérique latine ; les activités de coordination à l'intérieur du Groupe de Dublin ciblent les pays concentrant les fabricants et commerçants non autorisés de stupéfiants ; les programmes de coopération du MCC-UEALC se déroulent principalement dans l'Amérique latine et la Caraïbe, enfin les démarches et opérations de l'ACCORD ne concernent que les pays membres de l'ACCORD.

Dans la configuration globale structurée par ces groupes interrégionaux, le Groupe de Dublin bénéficie d'une caractéristique extraordinaire. Certains de ses membres participent aussi, directement ou indirectement, dans les réunions et les activités des autres groupes interrégionaux.

La France, le Royaume Uni, le Pays Bas participent aux réunions de la CICAD et, sauf les Pays Bas, ils se comptent entre ses principaux bailleurs de fonds à côté de quatre de leurs partenaires au Groupe de Dublin : les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Espagne. La Commission européenne, le Conseil et les Etats membres de l'UE intègrent le MCC-UEALC et l'organisme multilatéral du Groupe de Dublin, l'ONUDC, fait partie du secrétariat d'ACCORD. En revanche, ni les pays de l'Amérique latine, ni les pays de la Caraïbe, ni les pays du sud-est asiatique ou la Chine font partie du Groupe de Dublin. Plus encore, au niveau multilatéral, le budget de l'ONUDC, provient principalement des membres du Groupe de Dublin.

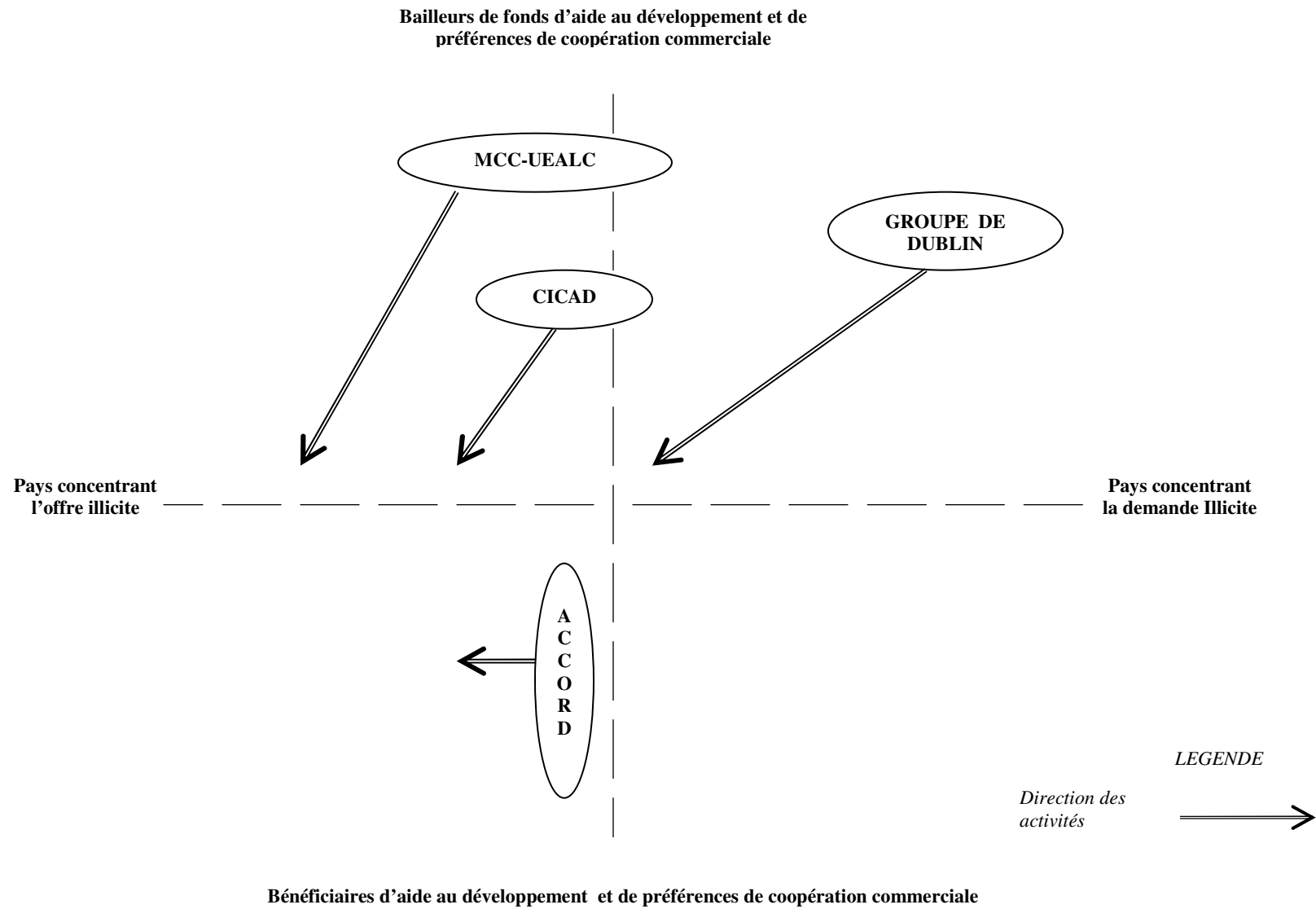
Ainsi, dans la régulation du « problème mondial de drogues », les pays concentrant la demande et la consommation sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et substances psychotropes se placent dans la meilleure situation possible vis-à-vis des pays centralisant l'offre et la production de ce type de produits. Les membres du Groupe de Dublin s'érigent donc comme les dominants

incontestés du champ de régulation des politiques contre les usages de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques.

Ce champ est marqué par un double registre consigné dans la Convention de Vienne. D'une part, l'interprétation du « problème global de drogues », c'est-à-dire la production, la commercialisation et la consommation non autorisées, comme une menace à la sécurité de l'Etat, la société, et l'individu ; d'autre part, les moyens de coopération envisagés afin de s'attaquer aux causes supposées être à l'origine du trafic illégal et aux dangers que celui-ci représente. Dans cette perspective, la régulation du « problème mondial des drogues » repose sur deux pivots. L'un configuré, d'un côté, par les bailleurs de fonds d'aide publique au développement, qui d'ailleurs accordent unilatéralement des préférences commerciales, et d'un autre côté, par les pays bénéficiaires de cette aide et telles préférences commerciales. L'autre axe est façonné par la représentation de la circulation économique illicite des stupéfiants entre les pays réunissant les producteurs et trafiquants non autorisés et les pays concentrant les consommateurs non autorisés de stupéfiants.

C'est dans l'espace agencé par ces deux supports -coopération économique et aide technique et financière au développement pour contrer un problème reposant sur un circuit économique formé par des « pays producteurs » et de « pays consommateurs » de stupéfiants pour d'usages différents à la médecine et la science- qui s'inscrivent la CICAD, le Groupe de Dublin, le MCC-UEALC et l'ACCORD. Alors que le premier axe sur la coopération s'affiche, bien entendu, aux discours, valeurs et pratiques de l'aide au développement, le deuxième s'inscrit dans des rapports dont la logique demeure dans le champ économique : « pays producteurs » et « pays consommateurs ». En d'autres termes, si en principe l'un charpente la logique des actions visant les causes supposées être à l'origine de la menace, l'autre registre la nature économique de cette menace. Dans la régulation globale des politiques visant « le problème mondial de drogues » les positionnements tendanciels des dispositifs interrégionaux seraient donc les suivants :

LES GROUPES INTERREGIONAUX DANS LA REGULATION MONDIALE DE POLITIQUES CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE DROGUES



Source : élaboration de l'auteur

Conclusion

Fondé sur une démarche empirique l'effort de systématisation des relations de coopération à l'intérieur des groupes interrégionaux de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes dévoile leur place et leur rôle dans la gouvernance globale de politiques contre ce type de commerce non autorisé.

Cette configuration est structurée par la logique et les valeurs de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tenu à Vienne en 1988. Contrairement à une idée largement répandue selon laquelle les orientations politiques contemporaines contre le commerce illicite de stupéfiants et psychotropes ont été imposées aux pays latino-américains, suite aux activités criminelles et de violence liées avec la fabrication et le trafic illégal de ces produits, ces pays ont participé activement autant dans la conception de cette convention que dans le processus de mise en place de ses instruments. Plus encore, au delà de valeurs moralistes et prohibitionnistes, la régulation contemporaine de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants est fondée sur des questions de sécurité et développement. Et les agents chargés de son fonctionnement sont des fonctionnaires d'organismes nationaux, régionaux et internationaux.

Si le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes est entendu notamment comme le cycle économique de la cocaïne, le héroïne et la marijuana produites, trafiquées et consommées avec de fins non médicales et non scientifiques, toutes ces activités sont définies comme source de menace pour l'individu, la société et l'Etat. Les mesures pour s'attaquer à ce trafic ont alors bâti des rapports de sécurité par le biais de la coopération au niveau judiciaire (fondée sur l'homogénéisation de normes) et policière (configurée sur l'échange d'informations et le travail en réseau) par tout dans le monde, tout en renforçant au même temps des programmes et campagnes de prévention qui, dans le domaine de l'éducation et de la santé, rappellent la dangerosité et la menace des «drogues». L'envers de ces rapports ont été de transactions économiques (échange commerciaux, flux d'aide financière au développement) et politiques (négociations pour l'accès aux marchés et le financement de projet de développement) fondées sur des valeurs de solidarité (coresponsabilité partagée pour faire face à un problème global) et développement (socio-économique et institutionnel) afin de confronter les causes supposées être à l'origine de la menace incarnée par les activités de production, commercialisation et consommation de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques.

Dans ce contexte, entre 1986 et 2000, se sont organisées des pratiques de coopération à travers de groupes interrégionaux. Il s'agit d'arrangements entre une organisation régionale et un groupe d'Etats appartenant à une même région (MCC-UEALC), entre groupes d'Etats appartenant à de régions différentes et une organisation régionale (Groupe de Dublin), entre un Etat et une organisation régionale (ACCORD) et à l'intérieur d'une organisation régionale (CICAD). Si ces groupes ne sont pas des entités homogènes, ils matérialisent des espaces sociaux et rapports interrégionaux de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Avec leurs relations et leurs activités de coopération, ils s'érigent en mécanismes globaux de régulation et contribuent à la mise en place de politiques contre les usages non autorisés de stupéfiants au niveau mondial, régional, bilatéral et national. De la même façon ils participent à l'affermissement de la coopération par tout dans le monde au niveau judiciaire, de douanes et d'organismes d'application de la loi pour contrer notamment la production et l'exportation, voire l'offre, illicites de stupéfiants et substances psychotropes dont les usages se placent hors les domaines médical et scientifique.

Contrairement à la CICAD, le MCC-UEALC et l'ACCORD, la genèse du Groupe de Dublin n'a pas été structurée par une conférence intergouvernementale publique suivie d'un « plan d'action ». Pourtant, ce groupe transrégional est l'arrangement dominant du fonctionnement de la coopération internationale contre les usages non médicaux et non scientifiques de stupéfiants et substances psychotropes. Par leurs ressources matérielles et la position qu'ils occupent dans le champ global de cette coopération, les bailleurs de fonds concentrant la consommation sans fins scientifiques ou médicales de stupéfiants et psychotropes, réunis dans le Groupe de Dublin, disposent d'une capacité unique à définir et orienter les activités de coopération menées dans les pays bénéficiant de coopération économique et d'aide au développement qui concentrent l'offre de stupéfiants sans fins scientifiques ou médicales. Les membres du Groupe de Dublin sont d'ailleurs les acteurs dominants dans les enceintes multilatérales, notamment à l'ONUDD, chargé de la « coopération technique et de l'assistance financière mondiale dans la lutte contre la drogue et la criminalité internationale ».

Toutefois la domination des membres du Groupe de Dublin doit être moins interprétée comme le signe d'une conspiration du « Nord », « des pays riches et développés », vers « le Sud », « des pays en développement ou sous-développés », que comme le fruit de la nature de relations produites par la définition de la menace, plus précisément son origine et les réponses accordées au niveau multilatéral pour le résoudre. De fait, dans ces relations les « pays producteurs » du

« Sud » demandent et reçoivent de l'aide financière et coopération technique et économique des « pays consommateurs » du « Nord ». Et si les « pays producteurs » demandent encore une coresponsabilité, les « pays consommateurs » ont toujours coopéré sous le principe de responsabilité partagée.

Tous les acteurs agissant dans les groupes interrégionaux adhèrent à l'interprétation selon laquelle les usages –production, commerce, vente, consommation, etc.- de cannabis, cocaïne, ecstasy, héroïne, hallucinogènes et amphétamines sont une menace pour l'individu, la société et l'Etat, voire la démocratie et le développement, quand leurs usages se situent hors des domaines de la médecine et de la science. Et en conséquence, ils coopèrent et coordonnent leurs politiques contre telle menace.

Dans ce même raisonnement se placent d'ailleurs les analystes qui contestent les résultats et orientations des politiques dominantes contre le trafic illicite de stupéfiants. Ainsi, par exemple, si à Bruxelles quelques analystes demandent plus de coopération avec les pays concentrant les producteurs et les commerçants illicites (International Crisis Group 2008a, 2000b), à Washington certains chercheurs proposent que « la politique de contrôle de drogues » des Etats-Unis soit le résultat d'un travail de coordination multilatérale, par le biais des Nations Unies et l'OEA en étroite coopération avec l'Union européenne (Rosin, Youngers 2005 : 13). Pourtant, si le mot à l'ordre dans les actions de la CICAD, du MCC-UEALC et de l'ACCORD est la coopération, selon les orientations de la Convention des Nations Unies signée à Vienne en 1988, depuis 1990 la quintessence du Groupe de Dublin est la coordination des activités menées par l'Union européenne, les Etats-Unis dans les pays concentrant les producteurs et exportateurs illicites de stupéfiants à destination d'usages hors les champs de la médecine et la science.

Face aux problèmes politiques, économiques et sociaux découlant du trafic non autorisé de stupéfiants ce n'est ni l'approfondissement de la coopération avec les pays réunissant les producteurs et trafiquants illicites ni la mise en place d'une coordination entre les pays concentrant la demande et la consommation illicites de stupéfiants qui sont indispensables, mais plutôt la révision du paradigme structurant les politiques contre les usages non autorisés de stupéfiants et substances psychotropes.

De plus, dans le Groupe de Dublin les deux acteurs saillants, par leurs activités au sein de l'ensemble des groupements interrégionaux, sont l'Union européenne et les Etats-Unis. Si pour le

MCC-UEALC et le Groupe de Dublin, l'UE, y compris institutions et Etats membres, est fondateur actif et promoteurs des opérations de chacun de ces deux groupements, dans les activités de la CICAD et d'ACCORD, c'est la participation des Etats de l'UE qui a pris le pas sur les institutions communautaires européennes. Or, le Conseil, la Commission, et les Etats de l'UE sont membres en même temps du Groupe de Dublin et du MCC-UEALC. De la même manière que les Etats-Unis est un bailleur de fonds d'ACCORD, membre la CICAD et du Groupe de Dublin. En d'autres mots, les interconnexions entre les groupes interrégionaux passent par les Etats-Unis et l'UE.

Les Etats-Unis et l'UE, y compris ses institutions et Etats, jouissent d'une puissance qui découle non seulement de ses ressources matérielles mais aussi de leur positionnement dans la configuration mondiale de la coopération contre les stupéfiants et psychotropes dont les usages ne sont ni médicaux ni scientifiques. Ces deux acteurs mondiaux disposent d'une capacité unique d'orienter les politiques mondiales de lutte contre ce types d'usages de stupéfiants selon leurs intérêts, critères et préférences, lesquels se concentrent dans la mise en place des mesures contre l'offre illicite de stupéfiants, voire la production et l'exportation non autorisées, afin de protéger leurs sociétés et individus. Cependant, à différence du rôle des Etats-Unis abondamment étudiée, la politique internationale de l'UE dans la « lutte contre la drogue » est négligée par les analystes. En revanche, ceux-ci assument que l'Union européenne est « acteur alternatif » aux politiques contre les usages de stupéfiants et psychotropes sans fins médicales ou scientifiques.

Or, de cette enquête empirique sur le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation globale des politiques contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes s'ensuit que si les politiques internationales sur ce thème de l'UE et des Etats-Unis peuvent être considérées, et analysées, séparément, l'on ne peut pas les considérer comme étant séparées, ou opposées. D'ailleurs, c'est notamment en Europe et aux Etats-Unis où se trouvent les acteurs qui exploitent les usages, singulièrement de la production et la commercialisation de stupéfiants et psychotropes avec de fins médicales et scientifiques.

De ce point de vue, l'analyse de la configuration du marché licite de stupéfiants et psychotropes, voire de médicaments, pourrait largement concourir, d'une part, à mieux comprendre des domaines inexplorés liés aux premiers bénéficiaires du paradigme contemporain de « lutte contre la drogue » et, d'autre part, à mieux connaître les enjeux économiques et politiques du « problème mondial des drogues ». Sans aucun doute cela contribuerait aussi à désamorcer l'effrayante

situation de sécurité humaine en Colombie, où des groupes armés confrontent l'Etat financés en partie par le trafic illicite de stupéfiants, tandis que d'autres groupes armés liés directement à ce type de commerce cherchent à le supplanter. De sa part, le gouvernement colombien reçoit de l'aide et la coopération des Etats-Unis et de l'Union européenne pour lutter contre la production et le commerce illicites de stupéfiants et psychotropes destinés aux marchés des Etats-Unis et des pays de l'Union européenne.

Manuscrit clos à Bruges le 8 juillet 2008.

Bibliographie

AGGARWAL Vinod, FOGARTY Edward 2004, « Explaining Trends in EU interregionalism » in AGGARWAL Vinod, FOGARTY Edward 2004, *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism*, Palgrave-Basingstoke, Macmillan, p 207-249.

AUREANO Guillermo, 2001, “L’Etat et la prohibition de certaines drogues”, in *Cahiers sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, (32). Dossier Drogue et politique, juillet-décembre, p 15-38.

BANKS Michel, 1969, “Systems Analysis and the Study of Regions”, *International Studies Quarterly. Special Issue on International Subsystems*, (13)4, December, p 335-360.

BARCO Virgilio 1989, Discurso del Presidente Virgilio Barco ante la 44 Asamblea de las Naciones Unidas in *Colombia Internacional* (8), Bogotá, Uniandes.

BARCO Virgilio 1990, *Palabras del Señor Presidente de la República, Virgilio Barco, ante el Parlamento Europeo*, in *Colombia Internacional* (10), Bogotá, Uniandes.

BEWLEY-TAYLOR David, WOODWISS Michael 2005, *La componenda global: la construcción de un régimen global de control*, Ámsterdam, TNI, Briefing Series N°2005/3.

BLACKELAIRE Vincent 1992, « Coca, développement et coopération internationale en Bolivie » in *Revue Tiers Monde*, (33) 131, juillet-septembre 1992, p 673-689

BOEKHOUT VAN SOLINGE Tom 2002, *Drugs and Decision Making in the European Union*, Mets & Schilt Publisher, Amsterdam-Cedro University.of Amsterdam.

BOISTER Neil (2003), “The History of Drug Policy” en De Ruyver Brice, Vandr Beken Tom, Vermeulen Gert, Vander Lanene Freya, *International Drug Policy: statys quaestionis*, Antwerp, Institute for International Research of Criminal Policy, Ghent University, Maklu Publishers, September, pp 12-29

BOSELLI Luigi 1995, “Drugs as Priority in the Common Foreign and Security Policy (CFSP)” in Estivenart George 1995 (Ed), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, European University Institute, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, p 341-345

BRUUN Kettil, LYNN Pan, INGEMAR Rexed 1975, *The Gentlemen’s Club: international control of drugs and alcohol*, University of Chicago Press; Chicago and London.

BUGARIN Inder 2006 “Alarma envió de droga desde México hacia Estados Unidos” publié par le journal mexican *Reforma*, le 21 de fevrier 2006, et repris par la revue de presse de la Présidence de la République de la Colombia. <http://www.presidencia.gov.co/Ingles/mundo/mexico/2006/febrero/21.htm> [Consulté le 17 juillet 2007]

BURGHARDT Günter 2006, *The European Union's Transatlantic Relationship*, EU Diplomacy Papers, 2/2006, Department of EU International Relations and Diplomatic Studies, College of Europe, Brugge. Disponible sur www.coleurope.eu

BUSH George 1990, *Remarks Following Discussions With Charles Haughey, Premier Minister of Ireland and President of the European Council*, February 27th Disponible sur <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php> [Consulté le 26 juin 2007]

BUZAN Barry, WAEVER Ole 2003, *Regions and Powers: The structure of international security*, Cambridge University Press, Cambridge.

CAMACHO Alvaro 2006, "Introducción" in Camacho Alvaro (Ed) 2006, *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Bogotá, Uniandes-CESO.

CANTORI Louis J. SPIEGEL Steven 1970, "The international Relations of Regions", *Polity. The Journal of the Northeastern Political Science Associations*, (4)2, summer, 397-425.

CEAIRE Raymond 1995, "The Drug priority in the Common Foreign Policy" in Estievenart George 1995 (Ed), *Policies and Strategies to combat Drugs in Europe. The Treaty of European Union: framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, Dordrecht, EUI-Martinus Nijhoff Publishers, 353-359.

CHARLES Robert 2004, *Aid to Colombia: The European Role in the Fight Against Narcoterrorism*, Testimony Before Chairman Cass Ballenger and the House Committee on International Relations Subcommittee on the Western Hemisphere Washington, DC, November 18. Disponible sur : <http://www.state.gov> [Consulté le 21 novembre 2007]

COMMISSION EUROPEENNE 2002, *Cadre et instruments de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue*, Office de publications officielles de l'Union européenne, Luxembourg. Disponible sur http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/drugs/studies/doc/cadre_instruments/index_fr.pdf [Consulté le 15 février 2006]

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES 1994, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue*, Bruxelles, le 23 juin, COM(94) 234 final

CONSEIL EUROPEEN 1990, *Réunion spéciale du Conseil Européen. Conclusion de la Présidence*, le 28 avril, Dublin. Disponible sur http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_dublin_29_04_1990.html [Consulté le 24 janvier 2008]

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE 2005, « Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2008) » in *Journal Officiel de l'Union européenne*, 2005c 168/1, juillet-août, Bruxelles.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2008a, *Note from General Secretariat of the Council to Dublin Group. Subject: Conclusions and recommendations of the meeting of the Dublin Group on 23 January 2008a*, Brussels, 7 March

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2008b, *Outcome Proceedings of Horizontal Working Party on Drugs. Summary of discussions. Cordroque 40*, Brussels, 27 May.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2008c, *Communication. Notice of Meeting and Provision Agenda. Subject Informal Dialogue on Drugs between EU and USA. JAI Cordroque USA*. Brussels, le 16 june 2008.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2006, *Note from The Presidency of the Dublin Group to Dublin Group. Subject: Guidelines for Cooperation in the Dublin Group, 25 August 2006*, Brussels. Disponible sur <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07641-re01.en06.pdf> [Consulté le 21 mai 2007]

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2000, *Note from General Secretariat of the Council. Subject: Conclusions of the second high-level meeting of the European Union/Latin America/Caribbean Cooperation Mechanism*, Brussels, 22 june.

DE LOMBAERDE Philippe, KOCHI Shigeru, BRICEÑO Ruíz José (Eds) 2008, *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Fundación Carolina – Siglo XXI, Madrid.

DOMÍNGUEZ RIVERA Roberto (2003), *The European Union and Mexico: discovering the new "South of North America*, Centro de Estudios Europeos de la Universidad Autonoma de México, Working Paper Vol. 1 N° 2, noviembre. Disponible sur <http://www.estudioseuropeos.unam.mx/> [Consulté le 4 mai 2007]

ELIAS Norbert 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'Aube.

ELSEN Charles 1995, « Drugs as a Priority in Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs » en Estievenart Georges (ed), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs ?*, Florence, European University Institute-Martinus Nijhoff Publishers, p 360-368

ELVINS Martins 2003, *Anti-Drugs Policies of the European Union. Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, Palgrave-McMillan, Basingstoke

ESTIEVENART Georges 1995, "The European Community and the Global Drug Problem" in Estievenart George (Ed) 1995, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs ?*, Florence, European University Institute-Martinus Nijhoff Publishers, p 50-98.

EUROPEAN COMMISSION 2005, *A stronger partnership between the European Union and Latin America. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Com (2005) 636 final*, Brussels.

FAZEY Cindy 2007 "International Policy on illicit Drugs Trafficking: the formal and informal mechanisms" *Journal of Drug Issues*, 37(4), Fall, p 755-780.

GEORGE Bruce 1990, « Les incidences de l'ouverture du marché unique sur le terrorisme et le trafic de drogue en Europe : points de vue transatlantique. Point de Vue de M. George », *Assemblée de l'Atlantique Nord. Document d'information*. AH 269,1990, p 14-32

GILSON Jean 2002, *Asia Meets Europe: Interregionalism and the Asia-Europe meeting*, Cheltenham, Edward Elgar.

GORDON Cheryl 1997, *Statement by Ms. Cheryl Gordon, First Secretary, in the Permanent Mission of Jamaica to the United Nations, to the Third Committee on Agenda Item 103: Crime Prevention and Criminal Justice and Agenda Item 104: International Drug Control, October 27*, Disponible sur www.un.int/jamaica [Consulté le 3 février 2008]

GRANGE Aline 2005, *L'Europe des drogues. L'apprentissage de la réduction des risques aux Pays-Bas, en France et en Italie*, L'Harmattan, Paris.

GRUGEL Jean 2004, « La Unión Europea y América Latina : interregionalismo, identidad y gobernabilidad » in : Freres Christian y Pacheco Karina, (Eds), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, Catarata, p 129-158.

GUAQUETA Alexandra 2006, « Transformaciones y efectos de la cooperación anti-drogas Colombia-Estados Unidos (1970-2000) », Camacho Alvaro (Ed) 2006, *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Bogotá, Uniandes-CESO, p 185-224.

GUAQUETA Alexandra 1998, *Understanding the Deterioration in US-Colombian relations 1995-1997. Conflict and Cooperation in the War against Drugs*, M. Phil. Thesis. Somerville College, University of Oxford, April, 1994. Disponible sur www.lablaa.org

HANGGI Heinner, ROLOFF Ralf, RULAND Jürgen 2005, “Interregionalism. A new phenomenon in international relations” in HANGGI Heinner, ROLOFF Ralf, RULAND Jürgen (Eds) 2005, *Interregionalism and International Relations*, Abingdon-Nueva York, Routledge, p 3-14.

HANGGI Hinner 2005, “Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology” in HANGGI Heinner, ROLOFF Ralf, RULAND Jürgen (Eds) 2005, *Interregionalism and International Relations*, Abingdon-Nueva York, Routledge, p 31-62.

HAUGHEY Charles 1990, *Discours devant le journaliste à la suite de sa rencontre avec George Bush le 27 février 1990*, in BUSH George 1990, *Remarks Following Discussions With Charles Haughey, Premier Minister of Ireland and President of the European Council*, February 27th Disponible sur <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php> [Consulté le 26 juin 2007]

HETTNE Björn 2007, “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US models” in TELÒ MARIO (Ed) 2007, *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Second Edition, Hampshire-Burlington, Ashgate, 107-126.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2008a, *Latin American Drugs I : Losing the Fight*. Latin America Report N°25, 14th March.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP 2008b, *Latin American Drugs II : Improving Policy and Reducing Harm*, Latin America Report N°25, 14th March.

IRELA 1999, *XIV European Union – Latin American Interparliamentary Conference*, Base Document, Madrid, IRELA.

- IRELA 1997, *III Europea Union – Rio Group dialogue on security issues*, Madrid, IRELA.
- IRELA (1993), *El Dialogo interparlamentario Comunidad Europea – América Latina. 1974-1992: un examen de las relaciones interregionales*, Documento de Trabajo, N° 36, Madrid, IRELA.
- IRELA (1991), *Latin America, Europe and the Drug Problem: New Forms of Cooperation?* Dossier N°32, Madrid, IRELA.
- IRELA 1986, *Europe and Latin America in Global Strategic Debate*, Madrid, IRELA.
- JENSEMA Ernestein, THOUMI Francisco, *Drug policies and the funding of the United Nations Office on Drugs and Crime*, sl.sd, Disponible sur www.drug-policy.org [Consulté le 16 octobre 2007]
- KAISER Karl 1968, « The Interaction of Regional subsystems : Somme preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of Superpowers », *World Politics*, October, 84-107.
- KILGOUR David 1998, *Canada and the Global Drug Problem. Remarks by the Honourable David Kilgour, Secretary of State (Latin America and Africa). The International Society of the Reform of Criminal Law 12th International Conference. 'Drugs, Criminal Justice and Social Policy: New Alternatives for And Old-Problem'*”, St. Michael, Bridgetown, Barbados, August 12. Disponible sur <http://www.david-kilgour.com> [Consulté le 13février 2008]
- KILJUNEN Kimmo 1990 (Ed.), *Region-to-Region cooperation between developed and developing countries. The potential for Mini-NIEO*, Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- KOURLIANDSKY Jean-Jacques 2002, « Union européenne-Amérique latine. Mécanisme d'élaboration d'une politique » in VAN EUWEN Daniel 2002 (Ed), *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation* », Karthala, Paris, p 41-55.
- LABROUSSE Alain 2006 “La cooperación en material de drogas entre la Unión Europea y América Latina” in Camacho Alvaro (Ed) 2006, *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*, Bogotá, Uniandes-CESO, p 39-59.
- LABROUSSE Alain 2004, “Drogue et terrorisme” in *Studia Diplomatica*, Vol LV, N°5-6, P 23-37.
- LAMPERT Donald E, 1980, « Patterns of Transregional Relations » in, FELD Werner, BOYD Gavin (Ed), *Comparative Regional Systems. West and East Europe, North America, The Middle East, and Developing Countries*, Pergamon Press, New Yor, p 429-481.
- MACK James F, 2002, *Breve resumen de los logros de la CICAD en la última década*, CICAD. Disponible sur www.cicad.oas.org [Consulté le 28 June 2007]
- METAAL Pauline 2005, América Latina y Europa y las políticas sobre drogas in *Debate Agrario* (39) diciembre, Lima, CEPES, p 247-265.
- MALAMUD GOTI Jaime 1994, “Los militares y la guerra contra las drogas” in *Nueva Sociedad* (130), abril-marzo, 168-183.

MAIHOLD Günter 2007, “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina” in *Foro Internacional* 47(2), 269-299.

MOLANO CRUZ Giovanni 2007, “El Diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas” in *Colombia Internacional* (65), Bogotá, Uniandes, p 36-65. Disponible sur <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>

NADELMANN Ethan, 1990, “Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society” in *International Organisation*, (44) 4, autumn, p 479-526

NYE Joseph 1968, *International Regionalism*, Boston, Little Brown and Co.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME 2006, *Rapport mondial sur les drogues, Vol I Analyse*, Disponible sur <http://www.unodc.org/>

PARTICIPACION CIUDADANA 2004, Informe Semanal. Coyuntura Político Electoral, 1-7 mars, N° 8, Disponible sur <http://www.pciudadana.com> [Consulté le 21 mai 2007]

REIMEN Marcel 2005 “George Estievenart nommé directeur honoraire de l’OEDT” in *Drugnet Europe. Lettre d’information de l’Observatoire européen des drogues et des toxicomanies*, N° 49, janvier-mars, p 4-6.

ROBLES Alfredo 2004, *The Political Economy of Interregional Relations. ASEAN and the EU*, Aldershot, Ashgate.

ROSIN Eileen, YOUNGERS Coletta 2005, *Drogas y Democracia en América Latina: el impacto de las políticas de Estados Unidos. Resumen Ejecutivo*. Un informe especial de WOLA, Washington, WOLA, junio. Disponible en www.wola.org [Consulté le 11 juin 2007]

ROUCHEREAU Françoise 1988, « La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes », *Annuaire Français de Droit International*, XXXIV, Paris, Editions du CNRS, p 601-617.

SANTANDER Sebastian, 2008, *Le régionalisme sud-américain, l’Union européenne et les Etats-Unis*, Bruxelles, Editions de l’Université Libre de Bruxelles.

SECRETARIA GENERAL CAN 2000a, Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina sobre el problema mundial de las drogas, Documentos informativos, SG/DI 271, Tomo I Lima. Disponible sur www.comunidadandina.org [Consulté le 31 août 2005]

SECRETARIA GENERAL CAN 2000b, Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina sobre el problema mundial de las drogas, Documentos informativos, SG/DI 271, Tomo II. Anexo. Lima. Disponible sur www.comunidadandina.org [Consulté le 31 août 2005]

SMITH Karen 2003, *European Union Foreign Policy in a changing world*, Cambridge-Malden, Polity Press.

SÖDERBAUM Fredrik, STALGREN Patrick, VAN LANGENHOVE Luck 2005, “The European Union as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a comparative Analysis” in SÖDERBAUM Fredrik, VAN LANGENHOVE Luck (Eds) 2005, *The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism, European Integration*, Special Issue, 27(3), p 365-380.

SOLOMON Gerald 1990, « Les incidences de l'ouverture du marché unique sur le terrorisme et le trafic de drogue en Europe : points de vue transatlantique Point de Vue de M. Solomon », *Assemblée de l'Atlantique Nord. Document d'information*. AH 269,1990, p 1-13

STRANGE Susan 1994, *States and Market*, Second Edition, London, Pinter Publisher.

TELÒ Mario 2007, "Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union" in Telò Mario (Ed) 2007, *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Second Edition, Hampshire-Burlington, Ashgate, p 1-20

THOMPSON William R. 1973, « The Regional subsystem: A conceptual Explication and a Propositional Inventory », *International Studies Quarterly*, (1)17, Mars, p 89-117.

TOKATLIAN Juan Gabriel 1995, *Drogas, dilemmas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2008, *Status of treaty adherence. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1998*, Disponible sur www.unodc.org [Consulté le 22 mars 2008]

U.S. DEPARTMENT OF STATE 2005, *Repport on European Contributions To Counter-Narcotics Efforts, Alternative Development and Judicial Reform in the Andean Region*, Disponible sur www.state.gov [Consulté le 15 janvier 2008]

WEBER Max 2003, *Economie et Société*, Paris, Pocket, 2003. Vol I.

YALEM Ronald 1965, *Regionalism and World Order*, Washington, Public Affaires Press.