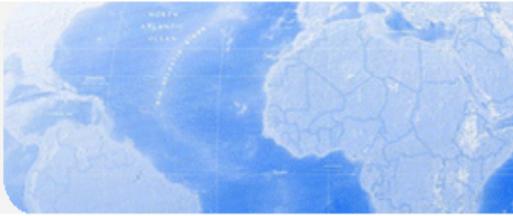




UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

UNU - CRIS

COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES



# UNU-CRIS Working Papers

W-2009/17

POLITIQUES REGIONALES CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE  
DROGUES. LES CAS DE L'UNION EUROPEENNE ET DE LA  
COMMUNAUTE ANDINE

**Author:**

Giovanni Molano Cruz

## The author

**Giovanni Molano Cruz**

Visiting Researcher à l'UNU-CRIS

United Nations University Research and Training Centre on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) – C/o Grootseminarie, Potterierei 72 – 8000 Brugge (BELGIUM). E-mail: [gmolanocruz@cris.unu.edu](mailto:gmolanocruz@cris.unu.edu).

United Nations University - Comparative Regional Integration Studies  
Potterierei 72, 8000 Brugge, BE-Belgium  
Tel.: +32 50 47 11 00 / Fax.: +32 50 47 13 09  
[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

## **Politiques régionales contre le trafic illicite de drogues. Les cas de l'Union européenne et de la Communauté andine**

### **Résumé**

Le Dialogue spécialisé d'Haut niveau entre l'Union européenne et la Communauté andine en matière de drogues est fondé sur les politiques régionales contre le trafic illicite de stupéfiants de chaque groupement régional. Quelle est la logique à la base de ces politiques? Comment sont-elles organisées? Quelles sont leurs instruments et procédures? Sur ces questions, ce document dépeint une première réponse.

## **Regional policies for fighting against illicit traffic of drugs. The cases of European Union and Andean Community**

### **Abstract**

The European Union-Andean Community Specialized High Level Dialogue on Drugs is based on regional policies against the illicit traffic of drugs of each regional grouping. What is the main logic driving these policies? How are they designed and organized? What are their main instruments and procedures? This text provides answers to these questions.

En septembre 1995, l'Union européenne et la Communauté andine ont créé le *Dialogue d'haut niveau en matière de drogues* dans le cadre de leurs rapports interrégionaux de coopération. Depuis Andins et Européens se rencontrent chaque année afin d'articuler des moyens et objectifs de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants. Le Dialogue est construit pourtant sur les politiques régionales de chaque groupement d'intégration régionale. Quelle est la logique à la base de ces politiques ? Comment sont-elles organisées ? Quelles sont leurs instruments et procédures ? Sur ces questions, ce document dépeint une première réponse.<sup>1</sup>

La coopération interrégionale entre la Communauté andine et l'Union européenne contre le trafic illicite de stupéfiants débute à partir du milieu des années 1980. Lorsqu'à l'intérieur de chaque groupement d'intégration régional, a été mis en place un instrument pour faire face au « problème de la drogue », voire le « narcotraffic ». Si cette coopération interrégionale s'inscrit dans les orientations et décisions issues de la campagne de « lutte contre la drogue » dans les enceintes multilatérales<sup>2</sup>, elle se synchronise aussi avec l'entrée en vigueur, en 1987, de l'accord interrégional signé quatre ans auparavant entre les représentants de la Communauté économique européenne et le Groupe andin<sup>3</sup>.

En fait, au tournant des années 1990, au sein de l'UE et la CAN sont lancées les bases des politiques communautaires contre le trafic illicite de stupéfiants. Ceci intervient dans une période particulièrement sensible à ce problème. A la même époque, les Etats-Unis et l'Union européenne ont marchandé pour aboutir à la mise en route des orientations et mandats accordée par la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, ainsi qu'à la création du Groupe de Dublin, et le Plan spécial de lutte contre la drogue du président colombien Virgilio Barco a reçu l'appui de l'Europe communautaire<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Ce travail fait partie d'une recherche menée à l'UNU-CRIS sur la coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine en matière de gouvernance mondiale et politiques contre le trafic illicite de stupéfiants. Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance envers Philippe De Lombaerde, Luk Van Langenhove et toute l'équipe de l'UNU-CRIS pour leur appui au bon déroulement de cette recherche.

<sup>2</sup> UNGA, 37/198 *International campaign against traffic drugs*, 18 de diciembre de 1982 ; UNGA, 37/168 *Strategy and policies for drug control*, 17 de diciembre de 1982 ; UNGA, 38/93 *Measures to improve co-ordination and co-operation in the international struggle against illegal production of drugs illicit drug traffic and drug abuse*, 16 de diciembre de 1983 ; UNGA, 38/98 *Strategy and policies for drug control*, 16 de diciembre de 1983 ; UNGA, 38/122 *International campaign against traffic in drugs*, 16 de diciembre de 1983. Disponibles en *UN Documentation Centre*, [www.un.org/documents/](http://www.un.org/documents/)

<sup>3</sup> Cf. *Reglamento del Consejo N° 1591/84 de 4 de junio de 1984 referente a la conclusion de un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Economica Europea, por una parte, y el Acuerdo de Cartagena y sus paises miembros –Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru y Venezuela-*, por otra, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L153/1

<sup>4</sup> Cf. UNU-CRIS WP-2008/11, *Interrégionalisme, sécurité et politique mondiale. Le rôle des groupes interrégionaux dans la régulation globale des politiques contre le trafic illicite de drogues*.

## **La « lutte contre la drogue » dans l'arrangement institutionnel de la Communauté andine**

Depuis les années 1980, les gouvernements des pays membres de la Communauté andine sont très actifs sur le champ mondial de « lutte contre la drogue ». Leur activisme ne se borne pourtant ni à suivre de manière hiérarchique les orientations normatives des organismes multilatéraux spécialisés ni à accepter une quelconque « imposition » des acteurs dominants de la scène globale. Au contraire, depuis le début des années 1980, les gouvernements des membres de la CAN ont été des acteurs remarquables dans le parachèvement des structures mondiales de coopération contre le trafic non autorisé de stupéfiants. Pourtant, si les actions extérieures des membres de la CAN concernant cette coopération se sont reflétées dans le processus d'intégration régional, c'est vers la fin de la décennie 1990 que les institutions andines d'intégration vont adopter des mesures visant une « politique extérieure commune » de « lutte contre la drogue ».

### **Une politique de « lutte contre la drogue » axée sur la demande d'aide publique au développement et les préférences commerciales**

En décembre 1985, le Parlement andin a déclaré « le narcotrafic comme un délit contre l'humanité » et fait appel à la mise en place d'une coopération régionale et internationale pour intensifier « la lutte » contre ce phénomène ainsi qu'à la création de mécanismes internationaux pour « contrer la production illégale, le trafic illicite et l'abus de drogues ». L'année suivante, les membres de l'intégration andine vont signer l'accord « Rodrigo Lara Bonilla sur la coopération pour la prévention de l'abus de drogues et la répression du trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes » afin d'harmoniser leurs politiques de répression du trafic illicite de stupéfiants et de débiter des programmes contre l'abus de ces produits. Ensuite, en 1989, les présidents andins produisent deux déclarations touchant les problèmes posés par la production et le trafic illicites de stupéfiants.

D'une part, en mai 1989, réunis à Carthagène (Colombie), ils s'engagent à adopter la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes signée cinq mois avant à Vienne<sup>5</sup>. D'autre part, lors de sa réunion à l'île équatorienne de Galápagos, les présidents des pays membres de l'intégration andine soulignent dans une déclaration conjointe que « le trafic illicite de drogues » est une menace à la paix, au développement et à la stabilité des sociétés, voire à la sécurité

---

<sup>5</sup> Cf. *Manifiesto de Cartagena de Indias de los Presidentes Andinos*, Cartagena, 26 de mayo de 1989, cité par Secretaria General de la Comunidad Andina, *Hacia una política exterior de la CAN sobre drogas*, Lima, SG, 2000, p 40

régionale<sup>6</sup>. Et en septembre 1989, la Commission andine conçoit le « Plan d'action pour la substitution et le développement alternatif de zones productrices de coca » basé sur l'idée selon laquelle il était nécessaire d'offrir des alternatives économiques aux cultivateurs de coca destinée aux usages non médicaux ou scientifiques<sup>7</sup>.

Au tournant des années 1990, les présidents andins vont défendre cet argument auprès des Etats-Unis lors du sommet de Carthagène en février 1990, et face à l'Union européenne avec la présentation d'un plan spécial de coopération économique par le président colombien Barco à Bruxelles<sup>8</sup>. De fait, ces actions des membres et institutions de la Communauté andine faisaient partie du mouvement global qui a mis « les drogues » au centre des questions de sécurité et érigé l' « aide et la coopération au développement » comme un moyen pour s'attaquer aux origines du trafic illicite de stupéfiants<sup>9</sup>. Dans ce mouvement, les décisions adoptées et la matérialisation des idées et initiatives n'ont pourtant pas suivi un ordre forcément hiérarchique ou un simple rapport de force.

La Déclaration de Carthagène produite lors du sommet des présidents de la Bolivie, de la Colombie, des Etats-Unis et du Pérou, en février 1990<sup>10</sup>, a été reprise par l'intégration andine selon le mandat du Conseil présidentiel tenu un mois après à Machu Picchu<sup>11</sup>. Au cours de cette réunion du Conseil présidentiel, un « Groupe de coordination des Etats membres » mandaté pour mettre en place « un système de planification permanent afin de réaliser les objectifs de la Déclaration de Carthagène » a été fondé. Et des « actions pour empêcher et contrôler le mouvement illégal d'aéroplanes transportant des stupéfiants » ont été proposées, dans le cadre de la « sécurité et le développement »<sup>12</sup>.

Concernant les relations extérieures de l'intégration andine, les présidents réunis à Machu Picchu ont chargé leurs ministres des affaires étrangères de développer rapidement une politique « de relations externes conjointes ». Cette dernière portait sur six objectifs : l'approfondissement des relations économiques de l'intégration andine avec l'ensemble de l'Amérique latine et la Caraïbe, l'élaboration d'un plan d'action pour la projection économique du processus régional sur le bassin du Pacifique, l'encouragement des négociations pour rétablir l'accord international du café, la recherche de coopération

---

<sup>6</sup> Cf. SG, *Documentos de la reunión presidencial de Galapagos*. 17-18 de diciembre de 1989, p 1 Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>7</sup> Cf. Quincuagesimoquinto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión 11 y 12 de setiembre de 1989 Lima – Perú. Decisión 250. Plan de Accion para la sustitución y el desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca de los países andinos. Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>8</sup> Cf. UNU-CRIS WP-2008/11, *Interrégionalisme, sécurité et politique mondiale*. *Op.cit*

<sup>9</sup> *Idem*

<sup>10</sup> Ce document est publié dans *Colombia Internacional*, (9), Bogotá, Marzo 1990, p 31-37. Disponible sur [colombiainternacional.uniandes.edu.co](http://colombiainternacional.uniandes.edu.co).

<sup>11</sup> *Primera reunión del Consejo Presidencial Andino*. 22-23 de mayo de 1990, *Ciudadela de Machu-Pichu*. Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>12</sup> *Idem* p 5

technique et d'aide financière et enfin le développement d'une « stratégie urgente afin de proposer au gouvernement des Etats-Unis et à d'autres pays industrialisés une ouverture des marchés pour les produits tropicaux du Groupe andin ». Sur ce dernier point, les présidents andins ont précisé que cette stratégie contribuerait «largement au bien-être des paysans ainsi qu'à améliorer les possibilités de développement alternatif». En d'autres mots, la stratégie de demande d'ouverture des marchés enfermait l'idée, argumentée auparavant par les gouvernements andins auprès des Etats-Unis (Carthagène février 1990), selon laquelle le renforcement des échanges économiques favoriserait le développement d'une alternative à la culture illicite du cocaïer destinée à des usages non médicaux et scientifiques.

L'année suivante, en 1991, lors du 5ème Conseil présidentiel andin, il a été convenu de faire pression sur le gouvernement des Etats-Unis, pour atteindre deux objectifs. D'une part que ce gouvernement tienne les engagements souscrits dans la Déclaration de Carthagène à l'égard des pays andins et, d'autre part, que le Congrès étatsunien approuve le système de préférences commerciales pour les produits des pays andins dans le cadre de leur « lutte contre la drogue »<sup>13</sup>. Le 4 décembre 1991, grâce au mandat du Congrès, l'exécutif des Etats-Unis a alors ratifié le régime de préférences commerciales pour les pays andins, le *Andean Trade Preferences Act* (ATPA). Connu aussi comme « Initiative andine »<sup>14</sup>, il concerne les produits en provenance de la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou. « L'Initiative andine » a été accompagnée de flux d'aide financière et de programmes de coopération technique des Etats-Unis destinés à renforcer les politiques de « lutte contre la drogue », dans les pays de la région andine<sup>15</sup>.

En octobre 1990, l'Europe communautaire avait approuvé le « SGP-drogues » et la mise en œuvre de programmes d'aide et coopération au développement pour les pays andins suite aux demandes exprimées par les présidents andins, notamment par le président colombien Barco, qui sollicite en avril 1990 une aide devant le Parlement européen pour la « lutte contre la drogue » dans son pays. Le président Barco a aussi plaidoyé pour une aide similaire au Pérou et à la Bolivie. Début des années 1990, l'action extérieure des gouvernements membres du groupement andin d'intégration a ainsi apporté des résultats concrets. Depuis l'aide au développement et les préférences commerciales sont les deux éléments incontournables de toute exhortation de coopération faite par les pays membres et les institutions de la CAN afin de contrer la production et le trafic de stupéfiants à des fins non-médicales ou scientifiques.

S'agissant des échanges économiques interrégionaux, à travers le thème d'une coopération contre le trafic illicite de stupéfiants, les Andins ont réussi l'établissement d'une « zone de libre-échange » de facto dans

---

<sup>13</sup> Cf. *Quinta reunión del Consejo Presidencial Andino*, Caracas, 17-18 mayo 1991. Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>14</sup> Dix ans après l'ATPA sera renouvelé toujours dans le cadre régional de l'Initiative andine mais pour la Colombie se sera sous le *Plan Colombia*

<sup>15</sup> ISACSON Adams, « The U.S. Military in the War of Drugs » dans YOUNGERS Coletta, ROSIN Eileen (Ed), *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy*, Boulder Co., Lynne Rienner Publisher, 2005, p 23

un seul sens. À partir de 1990, ils bénéficieront de préférences commerciales états-uniennes et européennes réservées pour « les pays de moindre développement ». Désormais, dans le cas européen 90% des produits en provenance des pays membres de la CAN rentreraient dans le marché communautaire libre de paiement des taux de douanes. De leur côté, les agents économiques européens obtiendront une diminution jusqu'à 50% des tarifs douaniers andins. Or, dans ces « processus d'ouverture » des économies nationales entrepris par les gouvernements membres de l'intégration régionale andine, les Européens profiteront notamment de leur volet de privatisation. Au virage des années 1990, les investissements européens augmentent significativement dans la région andine. Ainsi, à l'heure où le Marché commun du sud (Mercosur) s'érigait comme le groupement d'intégration régionale le plus convoité par l'Union européenne pour créer formellement une zone de libre-échange, entre l'intégration andine et l'Europe communautaire démarrait aussi avec force la circulation de marchandises et de flux d'investissements.

Dans ces conditions, à partir du début des années 1990, peu à peu les institutions andines vont instaurer des procédures et instruments visant à renforcer les actions des gouvernements des pays membres pour assurer des préférences commerciales et de l'aide au développement dans le cadre de « la lutte contre la drogue ». Ainsi, le cinq avril 1998, trois mois avant la séance spéciale des Nations Unies sur le « problème mondial des drogues », le Conseil présidentiel andin réuni à Guayaquil (Equateur) a lancé les bases d'une Politique extérieure commune. Le Secrétariat de la CAN et le Conseil andin des ministres des Affaires étrangères se sont alors vu mandatés pour désigner les orientations et procédures techniques nécessaires pour créer cette politique. A Guayaquil, les présidents andins ont aussi exprimé leur volonté de participer à la réunion spéciale des Nations Unies sur « le problème mondial de la drogue ».

Et l'année suivante, le Conseil andin des ministres des Affaires étrangères, à travers sa Décision 458 de mai 1999, a souscrit « l'action conjointe dans la lutte contre le problème mondial de la drogue » parmi les objectifs majeurs de la Politique extérieure commune de la CAN<sup>16</sup>. Le Conseil andin des ministres a spécifiquement signalé deux types d'actions. La première, « promouvoir la coopération internationale dans tous les domaines du problème » et, notamment « pour le développement de cultures alternatives » aux cultures non autorisées de cocaïer. La seconde, « maintenir et approfondir les dispositifs commerciaux de préférences bénéficiant aux pays membres de la CAN », autrement dit, le « SGP-drogues » de l'Union européenne et l'ATPA des Etats-Unis<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cf. *Acta Final de la Cuarta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, Cartagena, 25 de mayo de 1999, p 2. Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org); *Decisión 458. Lineamientos de la Política Exterior Comun. 25 de mayo 1999*. Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>17</sup> *Decisión 458. Lineamientos de la Política Exterior Comun... op.cit*

Si en 1998 cette stratégie andine de « lutte contre le problème mondial de la drogue » s'est basée sur la demande de coopération au développement alternatif et le maintien des préférences commerciales, ceci ne s'explique pas uniquement par la fin des programmes du « SGP-drogues » et de l'ATPA, en 2000. Le jumelage des relations économiques extérieures avec les sollicitations de coopération pour la « lutte contre la drogue », par les pays andins depuis 1990 peut en être également une des raisons. A partir de 1990, les demandes de préférences commerciales dans les marchés européens et étatsuniens ont été attachées aux argumentations qui tenaient à « la lutte contre la drogue » dans la région andine. En d'autres mots, pour les échanges économiques avec leurs deux principaux marchés, les membres de la CAN vont mettre en avant la coopération pour « la lutte contre la drogue ». Fin des années 1990, des procédures normatives touchant d'autres domaines de coopération régionale seront aussi adoptées dans le cadre de la politique andine de « lutte contre la drogue ».

### **Les dispositifs institutionnels de la CAN pour la « lutte contre la drogue »**

En 1999, dix ans après la mise en marche d'un plan d'action pour le développement alternatif dans les pays membres de la CAN, est fondée l'« Ecole régionale d'intelligence anti-drogue de la Communauté andine » (ERCAIAD). Cet organisme a vu le jour grâce au financement des Etats-Unis, du Canada et de la CICAD (Commission interaméricain du contrôle de l'abus de drogues). Les opérations de cette école vont se concentrer dans l'organisation de séminaires et cours de formation pour les membres des forces de polices spécialisées. Les participants à ces activités ne proviennent pas pour autant exclusivement des pays membres de la CAN. Aux cours et séminaires de l'ERCAIAD adhèrent aussi des fonctionnaires des organismes de service de douane des Etats-Unis et de la police d'Espagne. D'ailleurs, les services spécialisés du Brésil et Chili sont aussi bénéficiaires des activités de cette organisme de la CAN. En d'autres termes, sur le plan de la coopération régionale andine, s'organisent des actions entre membres de la CAN et pays tiers visant le contrôle et la répression du trafic illicite de stupéfiants.

Nonobstant, le premier programme andin en la matière sera accordé le 22 juin 2001. Ce jour en séance à Valencia (Venezuela), le Conseil des ministres des affaires étrangères a en effet souscrit au « Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues illicites et délits connexes ». Ce plan repose sur l'approfondissement de l'intégration, des responsabilités conjointes et de la coopération politique, judiciaire et policière sous trois volets. D'une part, la coopération approuvée vise ainsi la consolidation des stratégies et politiques nationales dans le contrôle de la production et commercialisation de précurseurs chimiques utilisés dans l'élaboration de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, dans l'éradication des cultures à des fins illicites, dans la mise en place de programmes de développement

alternatif, dans la destruction de l'infrastructure et organisation de production et transport, dans le blanchiment d'actifs financiers et dans la réduction de la demande illicite<sup>18</sup>.

D'autre part, la collaboration binationale envisagée se focalise dans les accords et les opérations frontaliers ainsi que dans l'échange d'information et même dans l'installation de projets de développement alternatif dans les zones de frontières. Enfin, sur la dimension régionale, le « Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues illicites et délits connexes » accorde une attention particulière à l'échange d'information entre organismes d'intelligences et policiers, à promouvoir l'harmonisation de normes en matière de « lutte contre la drogue » ainsi que la collaboration entre les autorités compétentes et à coordonner des positions communes à l'égard de pays tiers, y compris la défense du maintien des préférences commerciales et le maintien de flux d'aide à destination des programmes de développement alternatif. Pour mettre en œuvre le Plan, un Comité exécutif composé par les membres des ministères des Affaires étrangères et des services spécialisés des pays membres a été conçu. Au Secrétariat général de la CAN reviendra la fonction de secrétariat technique de ce comité<sup>19</sup>.

En 2005, deux dispositions normatives supplémentaires ont été prises par le Conseil des ministres des affaires étrangères. L'une sur le contrôle des précurseurs chimiques utilisés dans l'élaboration illicite de stupéfiants<sup>20</sup>, et l'autre relative au développement alternatif et soutenable<sup>21</sup>. Or, en tant que thème d'une politique extérieure commune, le « Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues illicites et délits connexes » est subordonné, d'une part, au Conseil présidentiel andin qui définit les orientations générales, et d'autre part, au Conseil de ministres des affaires étrangères chargé de la coordination des positions communes et actions conjointes sur la scène globale. Ainsi, si le contenu des actions composant une « politique extérieure andine » en matière de « lutte contre la drogue » est de nature intergouvernementale, le rôle du Secrétariat de la CAN et des comités spécialisés revêt en principe une fonction d'exécution des mandats du Conseil des ministres d'affaires, de coordination et organisation des réunions entre membres des gouvernements des pays andins attachés aux politiques de « lutte contre la drogue ».

Ce raffinement institutionnel de la CAN, à l'instar des autres domaines du processus de l'intégration andine, ne correspond pas pour autant à l'instauration d'une « politique extérieure andine de lutte contre la drogue ». Outre les maigres ressources institutionnelles et financières, le faible engagement des

---

<sup>18</sup> *Decisión 505. Plan andino de cooperación para la lucha contra la droga y delitos conexos.* Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>19</sup> *Idem*

<sup>20</sup> *Decisión 602. Norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.* Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>21</sup> *Decisión 612. Estrategia andina de desarrollo alternative y sostenible.* Disponible sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

administrations nationales à respecter les accords consignés dans le « Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues illicites et délits connexes »<sup>22</sup> ne permet pas en effet d'argumenter que dans la pratique il existe une « politique extérieure commune andine » contre la production, commercialisation et consommation sans fins médicales ou scientifiques de stupéfiants et substances psychotropes. En revanche, sur l'arène mondiale, en matière de « lutte contre la drogue » les gouvernements des pays membres de la CAN cherchent soit à coordonner leurs actions, soit à bénéficier du soutien réciproque à leur initiatives nationales. De fait, si « la lutte contre la drogue » est un des quatre thèmes des activités de « coopération politique » du processus andin d'intégration<sup>23</sup>, « à Bruxelles c'est le pays occupant la présidence qui marque le rythme des activités et initiatives d'action ou réaction de la CAN »<sup>24</sup>.

A travers les institutions de la CAN, notamment lorsqu'ils occupent sa présidence, les gouvernements andins songent « à renforcer les objectifs de leurs politiques extérieures, y compris leurs actions de lutte contre la drogue »<sup>25</sup>. En 2003, par exemple, le gouvernement colombien d'Alvaro Uribe Vélez occupant la présidence de la CAN a reçu l'appui des pays membres de la CAN pour faire approuver à la Commission des stupéfiants de l'ONU, deux résolutions issues des projets nationaux colombiens de « la lutte contre la drogue ». L'une sur le renforcement des normes de contrôle des précurseurs chimiques et l'autre sur la reforestation des zones de cultures non autorisées de cocaïer en Colombie, grâce à l'aide de bailleurs de fonds multilatéraux. D'ailleurs, les gouvernements des pays andins ont signé de multiples accords bilatéraux et multilatéraux concernant « la lutte contre la drogue » et dans le développement des engagements acquis dans ces traités, ils cherchent non seulement à composer des positions communes mais aussi ils s'efforcent à ce que les autres pays coopèrent effectivement dans « la lutte contre la drogue ». Néanmoins, l'Union européenne est le seul organisme d'intégration régionale avec lequel la Communauté andine a mis en place un dispositif spécifique de coopération contre le trafic illicite de stupéfiants.

## **La politique internationale de l'Union européenne de « lutte contre la drogue »**

Depuis les origines de la mise en œuvre du marché commun européen, le contrôle du trafic illicite de stupéfiants fait partie de la construction communautaire. En effet qu'au milieu des années 1980, à l'heure où débute le processus pour la signature de l'Acte unique européen, la Commission européenne a

---

<sup>22</sup> Ces trois éléments sont souvent cités dans les rapports du Plan andin de lutte contre la drogue et les délits connexes" élaborés par le Secrétariat général de la CAN. Ces rapports sont disponibles sur [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>23</sup> Les autres thèmes de la coopération politique sont : démocratie et droits de l'homme, coopération judiciaire et des services de police, et enfin sécurité et zone andine de paix. Cf « Actividades de la CAN » sur le site web [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>24</sup> Entretien avec un diplomate de l'Ambassade du Pérou, Bruxelles, le 29 mai 2007

<sup>25</sup> Entretien avec Monsieur Guillermo Fernández de Soto, Ministre des Affaires étrangères de la Colombie (1998-2002) et Secrétaire de la Communauté andine pendant les années 2003 et 2004, La Haye, le 28 avril 2005.

participé à la Conférence des Nations Unies, de juin 1987, qui donnera lieu à la Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et psychotropes. L'élimination des frontières pour la libre circulation des marchandises soulevait, en effet, le problème de l'accroissement de la circulation de produits considérés comme une menace, telles que "les drogues". D'après George Estievenart, le marché unique du processus d'intégration européen posait la question d'agir pour contrer l'éventualité d'« un marché unique pour les drogues illicites »<sup>26</sup>. Cet élément, qu'on retrouvera aussi lors de la création du Groupe de Dublin et la gestation du Plan d'action de la Barbade<sup>27</sup>, à côté des arguments de sécurité et d'aide au développement, illustre un autre aspect de la dimension économique des actions européennes contre le trafic illicite de stupéfiants. Agir contre ce type de trafic faisait partie de la création du marché commun européen.

Si pour faciliter les actions de « lutte contre la drogue » des pays membre de la CAN, les Européens ont décidé en 1990 de favoriser les produits en provenance des pays andins avec un régime préférentiel d'entrée au marché communautaire, en même temps ils ont commencé la configuration d'une politique de « lutte contre la drogue » visant le blocage du trafic illicite de stupéfiants vers le marché communautaire. Depuis le Parlement, la Commission et le Conseil vont élaborer des plans, organismes et procédures techniques pour ériger une politique de « lutte contre la drogue » qui dans sa dimension externe s'appuiera sur les instruments communautaires de coopération et d'aide au développement.

### **Configuration d'une politique communautaire de « lutte contre la drogue »**

De même que le Parlement andin dans le cas de l'intégration andine, le Parlement européen le Parlement européen fut la première institution communautaire européenne active sur la problématique du commerce illicite de stupéfiants. Pourtant, les eurodéputés ont été avancés d'une année par les parlementaires andins. C'est en 1986, que le Parlement européen a traité les problèmes issus du trafic illicite de stupéfiants à travers une Commission spéciale sur "le problème de la drogue", Cette commission parlementaire a présenté au Conseil un projet pour « résoudre le problème de la drogue ». Le Parlement européen a ainsi invité « instamment et de manière formelle le Conseil à adopter ce projet sans retard »<sup>28</sup>.

De même que le Parlement andin dans le cas de l'intégration andine, le Parlement européen le Parlement européen fut la première institution communautaire européenne active sur la problématique du commerce illicite de stupéfiants. Pourtant, les eurodéputés ont été avancés d'une année par les parlementaires andins. C'est en 1986, que le Parlement européen a traité les problèmes issus du trafic illicite de stupéfiants à

---

<sup>26</sup> ESTIEVENART George, « L'Union européenne élargie : un marché unique pour les drogues illicites ? », *Questions Internationales*, Paris, juillet-août 2004, p 90

<sup>27</sup> Cf. UNU-CRIS WP-2008/11, *Interrégionalisme, sécurité et politique mondiale... op.cit*

<sup>28</sup> Parlement européen, *Commission d'enquête sur le problème de la drogue dans les pays de la Communauté européenne. Rapport sur les résultats de l'enquête*. Rapporteur: Sir Jack Stewart-Clark, Luxembourg, OPOCE, 1987, p 6

travers une Commission spéciale sur “le problème de la drogue”, Cette commission parlementaire a présenté au Conseil un projet pour « résoudre le problème de la drogue ». Le Parlement européen a ainsi invité « instamment et de manière formelle le Conseil à adopter ce projet sans retard »<sup>29</sup>.

Le projet parlementaire « sur une action concertée visant à résoudre le problème de la drogue » comportait seize points dont les quatre derniers abordaient l'éducation et le traitement des toxicomanes. Mais l'ensemble des mesures proposées se concentrait sur l'adoption de politiques pour agir sur la scène mondiale, de peines et actions contre « les trafiquants et leurs complices », de la coopération douanière entre les états membres et de « résoudre le problème du blanchissage » par le biais d'actions communautaires. Le projet des eurodéputés a précisé le besoin d'un engagement des pays membres pour s'attaquer « à tous les maillons de la chaîne internationale qui va de la production et de l'offre à la demande et à la consommation finale, tout en réaffirmant le caractère illicite de ces drogues tel qu'il a été reconnu dans les conventions des Nations unies »<sup>30</sup>.

En ce qui concerne les aspects internes de l'Europe communautaire, le projet a mandaté la Commission pour organiser une conférence européenne chargée d'étudier les effets et implications de la toxicomanie et d'évaluer « les effets de la drogue sur la santé et au niveau social ». D'ailleurs, il a été proposé d'établir des contrôles sur les exportations et importations de précurseurs chimiques « utilisés pour la production de drogues illicites » ainsi que de définir, dans les Ministères de Justice, « les peines infligées aux trafiquants, les procédures d'extradition ainsi que le gel et la confiscation de leurs avoirs ». L'adoption de mesures communautaires face au « blanchissage de l'argent par les trafiquants » et le renforcement de la coopération douanière entre les états membres pour la « détection de drogues » ont aussi été recommandés par le projet des parlementaires. Enfin, au niveau communautaire, a été remarquée l'« importance d'un service central de renseignement sur la drogue » afin de favoriser « les échanges d'information et les recherches ». Or, il s'agissait là des mêmes types de mesures normatives discutés, en 1987, durant la conférence spécialisée au sein des Nations Unies qui préparait le texte de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants<sup>31</sup>.

Dans une perspective globale l'on constate donc qu'en 1985, le Parlement andin a dénoncé « le narcotrafic » comme un « délit contre l'humanité » et sollicité la création de mécanismes internationaux

---

<sup>29</sup> Parlement européen, *Commission d'enquête sur le problème de la drogue dans les pays de la Communauté européenne. Rapport sur les résultats de l'enquête*. Rapporteur: Sir Jack Stewart-Clark, Luxembourg, OPOCE, 1987, p 6

<sup>30</sup> *Idem*

<sup>31</sup> Cf « Acte finale de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes » dans Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 1988 y compris l'Acte finale et les Résolutions tels qu'ils ont été approuvés par la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, et les Tableaux annexes à la Convention*, Nations Unies, Imprimé en Autriche, Mars 2003. Disponible sur [www.incb.org](http://www.incb.org)

pour contrer ce phénomène, et en 1986, le Parlement européen a présenté des dispositifs judiciaires qui coïncidaient avec ceux adoptés lors de la dite conférence des Nations Unies, de 1987.

Concernant l'action communautaire extérieure, le projet du Parlement européen a aussi lancé deux propositions touchant à l'interprétation selon laquelle renforcer le développement rural favorise la réduction de l'offre illicite de stupéfiants. D'une part, prévoir des crédits "pour les programmes de reconversion des cultures et accroître les pressions politiques et économiques exercées sur les pays producteurs pour obtenir leur pleine coopération dans ces programmes ainsi que dans l'élimination des laboratoires clandestins". Dans ce sens, d'autre part, il s'agissait d'affronter "le problème de la reconversion des cultures en s'inspirant de l'esprit paritaire de la Convention de Lomé, dans le cadre d'une aide globale aux producteurs, qui sont généralement pauvres, peu développés et à la merci de gouvernements tyranniques".

Ces tâches reviendront à la Commission chargée de la politique d'aide et coopération au développement. En fait, le projet défendu par les eurodéputés a été adopté par le Conseil sous forme de résolution et a donné lieu, en 1987, à une ligne spécifique du budget communautaire nommée "anti-drogue Nord-Sud". C'est sur cette ligne qu'en 1987, la Communauté économique européenne mettra en œuvre quelques projets "de lutte contre la drogue", mais qui seront classifiés d'aide humanitaire, en Bolivie, Colombie et Pérou<sup>32</sup>.

Sur la base du projet du Parlement européen, le Conseil a d'ailleurs mandaté la Commission européenne pour qu'elle le représente lors de la conférence des Nations unies qui mènera à la ratification de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants. Depuis, il est ainsi courant de mettre en avant la vocation d'aide et coopération au développement de l'Union européenne pour s'attaquer "au problème de la drogue" dans les pays qui concentrent la production illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Une vocation qui serait accompagnée d'une approche sanitaire que l'Union européenne porte sur "le problème des drogues". Néanmoins, dans le rapport des résultats de l'enquête de la Commission parlementaire qui a amené le projet présenté au Conseil, l'avant-propos souligne que « l'on ne saurait trop insister sur l'importance que la coopération revêt, non seulement à l'échelle de la Communauté, mais également au niveau international. C'est un problème qui touche de nombreux citoyens et notre objectif est d'amener toutes les institutions de la Communauté à bien saisir les réalités de la situation en Europe et de les contraindre à déclarer la guerre à la drogue »<sup>33</sup>. Si cette déclaration sera rapidement nuancée par

---

<sup>32</sup> Cf. UNU-CRIS WP 2009/7, *Dynamiques, thèmes et acteurs des relations entre l'Union européenne et la Communauté andine*, p 9.

<sup>33</sup> Parlement européen, *Commission d'enquête sur le problème de la drogue dans les pays de la Communauté européenne. Rapport sur les résultats de l'enquête...op.cit*, p 3

celle de « lutte contre la drogue », l'initiative parlementaire favorisera la constitution d'une « politique internationale européenne de lutte contre la drogue ».

Fin 1989, le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD) voit le jour. Ce groupe *ad hoc* réunit des représentants des organismes nationaux chargés « des questions de drogues de tous les états membres ». Si la création de ce comité rentre dans le processus d'intégration européen au niveau de la justice et la police<sup>34</sup>, l'idée de le créer revient au président français François Mitterrand qui le 3 octobre 1989, a envoyé une lettre à ses douze homologues de la Communauté européenne faisant appel à une coordination majeure pour contrer « l'évidente escalade du problème de drogues », comme l'avait fait avant lui Georges Pompidou au début des années 1970. La lettre du président Mitterrand, produite sur le double fond de la mobilisation globale contre le trafic illicite de stupéfiants cristallisée dans la Convention de Vienne et l'imminente intégration des marchés européens dans un marché unique, a souligné l'« impunité » avec laquelle « les trafiquants opèrent » notamment en Amérique latine<sup>35</sup>. Réunis à Strasbourg les membres du Conseil de l'Union européenne, le 8-9 décembre 1989, ont ainsi formellement validé la proposition française de créer le « Comité de combat contre la drogue », devenu CELAD.

Le CELAD a établi un Plan d'action européen de lutte contre la drogue, lequel a été adopté par le Conseil les 13-14 décembre 1990 à Rome. Ceci sept mois après la présentation d'un plan économique spécial par le président colombien Barco et à l'heure où les ministres des Affaires étrangères de l'Europe communautaire et les membres du Groupe de Rio signent le Dialogue politique. Deux semaines plus tard, le 31 décembre 1990, la Commission européenne a signé son adhésion à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants apostillée deux ans auparavant et a invité les états membres à suivre son exemple.

Les objectifs du plan élaboré par le CELAD ont été les suivants : la coordination entre les états membres, la création d'un observatoire européen de drogues et toxicomanies ainsi que la mise en l'œuvre d'actions pour « réduire la demande » et « réprimer le trafic illicite »<sup>36</sup>. Ce premier plan européen de « lutte contre la drogue » a aussi révélé la pertinence de mener une approche globale sur « le problème de drogues », tout en considérant en même temps « la réduction de la demande » et « le contrôle de l'offre ». Selon un rapport, qui à l'époque, a analysé la coopération eurolatinoaméricaine « sur le problème de la drogue », dans l'approche globale de l'Union européenne de ce problème l'ensemble des pays latino-américains

---

<sup>34</sup> ELVINS Martin, *Anti-Drugs Policies of the European Union. Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, London, Palgrave Macmillan, 2003, p 82-99

<sup>35</sup> ESTIEVENART George, "The European Community and the Global Drug Phenomenon" dans ESTIEVENART George (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, 1995, p 60.

<sup>36</sup> Cf. *Bulletin de la Commission européenne*, 12-1990, p 109-110

ainsi que la région des Caraïbes avaient des rôles très définis dans la production et le trafic illicite de stupéfiants à destination de l'Europe et dans le blanchiment d'argent, comme il est enregistré dans le tableau suivant.

**Tableau 1**

**Rôle des pays et régions Latinoaméricains “le problème des drogues” selon la perspective de l'Union européenne**

Pays ou région	Stupéfiants	Fonctions
Caraïbe	Cocaïne, marihuana	Transit, blanchiment d'argent
Amérique centrale: Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá	Cocaïne, hachis, marihuana, opium	Production, transit, blanchiment d'argent
Uruguay	Cocaïne	Transit, blanchiment d'argent
Venezuela, Equateur	Cocaïne	Production, transit
Brésil	Cocaïne	Production, transit, blanchiment d'argent
Colombie	Cocaïne, marihuana	Production et exportation
Bolivie, Pérou	Cocaïne	Production et exportation
Paraguay	Cocaïne	Transit, blanchiment d'argent
Argentine, Chili	Cocaïne	Distribution et transit
Mexique	Héroïne, marihuana, opium, cocaïne	Production, exportation et transit.

Source: IRELA, *Latin America, Europe and the Drug Problem : new forms of cooperation ?*, IRELA, Madrid, May 1991, p. 53

En 1992, le Conseil de l'Union européenne tenu à Edimbourg a entériné le deuxième « Plan européen de lutte contre la drogue », lequel n'a été qu'une actualisation du premier. Il a pourtant donné l'élan institutionnel définitif pour la création, en 1993, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ainsi que de l'Unité européenne d'intelligence sur les drogues. Cette dernière se transformera rapidement d'abord en Unité de drogues, « pour nuancer une image trop répressive », et puis en Europol<sup>37</sup>. Deux ans après, en 1995, le « Plan d'action globale de lutte contre la drogue pour la période 1995-1999 » est apparu. Plus élaboré que les précédents, ce plan a établi dans le domaine des actions

<sup>37</sup> A ce propos voir ELVINS Martin, *Anti-drug Policies of the European Union. Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, London, Palgrave Macmillan, 2004, p 113-118

extérieures, trois opérations pour les institutions communautaires et ses pays membres : la poursuite de la participation active dans les organismes internationaux spécialisés, le renforcement des stratégies nationales et régionales de coopération avec les pays ou régions représentant un haut risque dû à leur proximité avec les frontières communautaires européennes, et enfin, l'inclusion de clauses « de lutte contre la drogue » dans les accords de l'Union européenne avec les pays tiers. Pour ce faire la Commission a suggéré d'adopter « la lutte contre la drogue » comme un objectif prioritaire dans les politiques de coopération commerciale et d'aide au développement<sup>38</sup>. De cette façon, dans la gestation de la « politique européenne de lutte contre la drogue » il a été inclut la pratique commencée cinq ans auparavant de préférences commerciales et d'aide au développement pour soutenir « la lutte contre la drogue » dans les pays andins.

Le Traité d'Amsterdam, il a aussi conforté les instruments institutionnels pour consolider une stratégie européenne « de lutte contre la drogue ». Grâce au renforcement des instruments et procédures communautaires dans les domaines de la justice et la sécurité innés de ce traité, fin 1990, le Conseil a approuvé le « Plan d'action de lutte contre la drogue 2000-2004 ». Le nouveau plan a opté pour le principe de « coresponsabilité » et détaillé les objectifs suivants : « le maintien de la lutte contre la drogue comme une priorité majeure de l'action externe et interne », « continuer avec le traitement d'information à travers d'Europol et l'OEDT », « encourager la coopération internationale dans la lutte contre la drogue, notamment à travers des Nations unies » et « mobiliser toutes les ressources pertinentes » afin de contrer le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Ensuite, en décembre 2004, le Conseil adoptera la « Stratégie 2005-2012 de lutte contre la drogue », un document plus sophistiqué certes mais dont les objectifs, moyens et actions envisagés ne sont guère différents des principes et orientations édifiés en 1987 par le projet conçu par le Parlement européen. Deux nouveautés vont néanmoins apparaître. Dans la stratégie 2005-2012, le Conseil approuve d'une part, la notion de « réduction de risques liés à l'usage de drogues illicites » et, d'autre part, trois régions géographiques seront définies comme priorités de l'action externe en matière de « lutte contre la drogue » : l'Amérique latine et la Caraïbe, l'Asie centrale et l'Afrique australe et occidentale<sup>39</sup>.

### **Arrangements communautaires de la « lutte contre la drogue »**

L'Observatoire européen des drogues et toxicomanies, centré notamment sur l'information et sur les mouvements de consommation et production illicites de stupéfiants, l'organisme européen de coopération policière (Europol), ainsi qu'une multitude de bureaux éparpillés à l'intérieur de l'ensemble des trois

---

<sup>38</sup> Cf. Plan d'action en matière de lutte contre la drogue 1995-1999. Disponible sur [europa.eu/scadplus/leg](http://europa.eu/scadplus/leg)

<sup>39</sup> Cf. Council of the Europea Union, *EU Drugs Strategy 2005-2012*, Brussels, November 22, 2004

institutions communautaires conformément le cadre institutionnel de « la politique européenne en matière de drogues »<sup>40</sup>. Au sein de la Commission, sur le « problème de la drogue », les documents officiels reprennent les Directions générales suivantes: Justice et affaires intérieures, Santé et protection des consommateurs, Relations extérieures, Développement, Élargissement, Marché intérieur, Entreprises, Fiscalité et union douanière, Emploi et affaires sociales, Énergie et transport, Recherche et Éducation et culture. D'ailleurs, l'Office de lutte Anti-fraude (OLAF), le bureau européen de statistiques (Eurostat) et le Bureau d'aide au développement (Europaid) sont aussi impliqués<sup>41</sup>.

Au niveau du Conseil, deux groupes sont appelés à s'occuper de façon spécifique des questions relatives au trafic illicite de stupéfiants. D'une part, le Groupe horizontal drogue. Créé en 1997, il est chargé « d'assurer la coordination multidisciplinaire et transdisciplinaire de l'action du Conseil en matière de lutte contre la drogue ». D'autre part, le Groupe trafic illicite. Créé en 1999, il a pour objectif de traiter la coopération policière contre le trafic de drogues. Toutefois, au Conseil d'autres groupes spécialisés sont aussi engagés : le Groupe multidisciplinaire chargé de « la lutte contre le crime organisé », le Groupe de santé responsable des programmes de prévention de la toxicomanie, le Groupe de questions économiques pour les questions liées au contrôle des précurseurs chimiques, le Groupe du système de préférences généralisées en charge des privilèges économiques liés « aux aides au développement alternatif ». De plus, de manière ponctuelle participent aussi le Groupe de coopération douanière, le Groupe de coopération policière, le Groupe d'entraide en matière pénale, le Groupe des télécommunications et le Groupe des services financiers et du blanchiment d'argent<sup>42</sup>.

Au Parlement européen sont aussi nombreuses, les commissions à connaître les actions communautaires de « lutte contre la drogue » : la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, la Commission de l'emploi et des affaires sociales, la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, notamment le groupe d'eurodéputés chargés de la Communauté andine, la Commission du développement et de la coopération, la Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation et des sports, la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, la Commission de l'agriculture et du développement rural, enfin la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle<sup>43</sup>. On aura déjà compris autant la nature multidimensionnelle de « la lutte contre la drogue » dans le cadre de l'intégration européenne, que la disponibilité de ressources institutionnelles pour mettre en place des actions sur ce thème.

---

<sup>40</sup> Commission européenne, *Cadre et instruments de l'Union européenne en matière de drogues*, Luxembourg, OPOCE, 2002.

<sup>41</sup> *Idem* p 9

<sup>42</sup> *Idem* p 12

<sup>43</sup> *Idem*

Pourtant, si dans chaque institution communautaire, les actions contre le trafic illicite de stupéfiants s'appuient sur des unités spécifiques, les trois institutions n'ont pas le même poids dans l'élaboration de la politique européenne « de lutte contre la drogue ». A la Commission, a été institué une unité au sein de la Direction de justice et affaires intérieures afin de coordonner l'action des diverses directions générales concernées. De plus, il existe un Groupe interservices drogue, dans lequel interviennent des représentants de chaque direction générale impliquée dans les questions du « problème de la drogue ». Au Conseil, c'est notamment sur le Groupe horizontal drogues que reposent les actions en ce domaine. Alors qu'au Parlement, ce sont la Commission des libertés, justice et affaires intérieures et la Commission d'affaires étrangères, particulièrement la Délégation dur Parlement européen auprès de la Communauté andine. Or, le point clé de la conception et des orientations de la politique de l'Union européenne de lutte contre la drogue est le Conseil. Car étant une question touchant les organismes de police et justice, la politique de lutte contre la drogue se base sur la coopération intergouvernementale, même si au niveau de la coopération et la mise en place des programmes d'aide avec des pays tiers, la Commission reste l'acteur majeur. Ainsi, pareillement aux pratiques de la Communauté andine, la politique contre le trafic illicite de stupéfiants dans l'Union européenne, est liée à la coordination entre les gouvernements des pays membres. Reste qu'en matière de « lutte contre la drogue » les ressources institutionnelles de ces groupements régionaux sont fort asymétriques.

Le Conseil est le dispositif majeur de la politique européenne de lutte contre la drogue. Mais la Commission européenne, qui a des compétences sur le budget, l'application des politiques communes ainsi que des droits d'initiative et négociation dans les relations extérieures, et le Parlement, qui a aussi bien des capacités sur la législation que sur le pouvoir de codécision avec le Conseil et de contrôle politique sur la Commission, sont indépendants des gouvernements nationaux. Ils ont alors des responsabilités dans le processus et la mise en place de la politique européenne contre le trafic illicite de stupéfiants.

La complexité interne de cette politique a été interprétée comme une évidence de sa « fragmentation » et son « disfonctionnement »<sup>44</sup>. Il est certain que la lourde bureaucratie communautaire européenne ralentie les procédures de cette politique<sup>45</sup>. Toutefois, l'inertie et les déficiences du modèle organisationnel bureaucratique, propre à toute organisation internationale, n'empêchent pas que l'Union européenne joue un rôle prépondérant contre le trafic illicite de stupéfiants. Si l'UE participe au Groupe de Dublin, la Commission et certains des pays membres de l'Union européenne sont les principaux bailleurs de fonds

---

<sup>44</sup> LABROUSSE Alain, « Cooperation in Terms of drugs between European Union and Latin America » dans CAMACHO GUIZADO Alvaro (Ed), *Drug Trafficking. Europe, Latin America, United States*, Bogotá, Uniandes-OBREAL, 2006, p 57

<sup>45</sup> *Idem* p 58

des programmes spécialisés touchant « le problème de drogues » aux Nations unies<sup>46</sup>. De plus, dans le cas de sa stratégie régionale 2007-2013 à l'égard de la Communauté andine, où se concentrent les principaux producteurs illicites de cocaïne, l'Union européenne a incorporé l'objectif de « la lutte contre la drogue »<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Cf. UNU-CRIS WP-2008/11 : *Interrégionalisme, sécurité et politique mondiale...op.cit*

<sup>47</sup> Council of the European Union, *Note from Portuguese co-Presidency of the Meeting of the High Level Specialised Dialogue on Drugs Between the EU and the Andean Community to Horizontal Working Party on Drugs. Subject: Conclusions of the Xth High Level Specialised Dialogue on Drugs between the EU and the Andean Community (Bogotá, 1 and 2 November 2008)*, Brussels, 13 Novembre 2007, p 7