



UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

UNU - CRIS

COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES



# UNU-CRIS Working Papers

## W-2009/18

LE PLAN D'ACTION DE LA BARBADE

REGIONALISME, INTERREGIONALISME ET MULTILATERALISME DANS UN  
CAS CONCRET : LA COOPERATION CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DE DROGUES

**Author:**

Giovanni Molano Cruz

## The author

**Giovanni Molano Cruz**

Visiting Researcher UNU-CRIS

United Nations University Research and Training Programme 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)

## Abstract

### Le Plan d'action de la Barbade

### Régionalisme, interrégionalisme et multilatéralisme dans un cas concret : la coopération contre le trafic illicite de drogues

#### Résumé

Le « Plan d'Action de coordination et coopération pour le contrôle des drogues dans la Caraïbe », dit Plan de la Barbade, a concentré les politiques de l'Union européenne, des Etats-Unis, de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants. L'objectif de ce document est de reconstruire le processus qui a donné lieu à la conception et à la mise en marche de ce plan de coopération. Repérer le contenu et la logique de ce processus contribue à mieux comprendre les intersections entre trois volets de la gouvernance mondiale contemporaine : intégration régionale, coopération interrégionale et multilatéralisme- dans un problème concret : le trafic illicite de drogues.

### The Barbados Plan of ACTION: regionalism, interregionalism and multilateralism in the case of the fight against illicit traffic of drugs

#### Abstract

The "Plan of Action for Drug Control Coordination and Cooperation in the Caribbean", known as the Barbados Plan, concentrated, from 1996 to 2001, the policies of the EU, the US, CARICOM and the UN programme against the illicit traffic of drugs. The aim of this text is to reconstruct the processes which led to the conception and launching of this regional cooperation plan. Elucidating the logic and contents of the Barbados Plan contributes to a better understanding of the intersections between three levels of contemporary world governance: regional integration, interregional cooperation and multilateralism.

Giovanni Molano Cruz<sup>1</sup>

*Visiting Researcher* à l'UNU-CRIS

---

<sup>1</sup> Ce travail fait partie d'une recherche menée à l'UNU-CRIS sur les politiques régionales contre le trafic illicite de stupéfiants. Je tiens à remercier Philippe De Lombaerde, Luk Van Langenhove et toute l'équipe de l'UNU-CRIS pour leur appui à cette recherche.

## Introduction

*Regional Cooperation: During the past five years, UNDCP [United Nations International Drug Control Programme] has developed a network of memoranda of understanding to strengthen cooperation between Governments to fight the drug problem. Frameworks for cooperation in the drug field are also provided by regional plans of action. For instance, in May 1996 UNDCP convened a regional meeting on drug control cooperation in the Caribbean. As a result, 29 countries and inter-governmental, non-governmental and regional organizations adopted the Barbados Plan of Action containing 87 recommendations to improve the effectiveness of national drug control councils, drug control legislation, law enforcement, maritime cooperation and demand reduction efforts.*

«Bringing Drug Criminal to Justice. The Need for Global Cooperation »  
UN General Assembly Twentieth. Special Session on World Drugs Problem  
New York 8-10 June 1998  
Disponible sur <http://www.un/ga/20special> [Consulté le 22 avril 2009]

Le propos de ce document est de reconstruire le processus qui a donné lieu à la conception et à la mise en marche du « Plan d'Action de coordination et coopération pour le contrôle des drogues dans la Caraïbe », dit Plan de la Barbade. Repérer le contenu et la logique de ce processus contribue à mieux comprendre les intersections entre trois volets de la gouvernance mondiale contemporaine : intégration régionale, coopération interrégionale et multilatéralisme- dans un problème concret : le trafic illicite de drogues.

Le Plan de la Barbade (1996-2001) a en effet concentré les politiques de l'Union européenne, des Etats-Unis, de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants, notamment de la cocaïne produite sans fins médicales ou scientifiques en Amérique latine, à destination de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Tout d'abord, en guise d'introduction, sont présentés le contexte de la coopération entre l'Europe et l'Amérique latine et la Caraïbe contre le commerce illégal de drogue, au milieu des années 1990, et les orientations de la politique communautaire européenne « de lutte contre la drogue ». Ensuite, avant de préciser les sources de financement et les formes de coopération du Plan d'action de la Barbade, il est expliqué comment l'aide communautaire au développement et l'objectif européen d'appui à l'intégration

régionale sont instrumentalisés par la politique de l'Union européenne de « lutte contre la drogue » dans les Caraïbes. En conclusion, la dernière partie met en exergue l'objectif premier du Plan de la Barbade.

## **La coopération interrégionale contre le trafic illicite de drogue au milieu des années 1990**

Le Groupe de Dublin, un discret mais puissant groupe transrégional créé en 1990 par l'Union européenne et les Etats-Unis<sup>2</sup>, fut jusqu'au milieu des années 1990, le seul mécanisme sur la scène globale de coopération interrégionale contre le trafic illicite de stupéfiants. Mais l'année 1995 fait date dans la coopération entre Européens et Latino-américains contre le trafic non autorisé de stupéfiants. Le 26 septembre 1995, les ministres de la justice et des affaires étrangères des processus d'intégration andine et européenne se sont accordés afin d'établir le Dialogue d'haut niveau en matière de drogues Communauté andine – Union européenne. Ils ont d'ailleurs convenu de signer des accords bilatéraux (UE-pays andins) pour contrôler les précurseurs chimiques utilisés dans la production licite et illicite de stupéfiants. Aussi en 1995, le « SGP-drogues » accordé pour la première fois quatre ans auparavant a été renouvelé pour dix ans. Simultanément entre l'Union européenne et les pays des Caraïbes rassemblés dans le Caribbean Community (CARICOM) débute une coopération contre l'offre non autorisée de stupéfiants, nommée Plan d'action de la Barbade. Cette coopération interrégionale dans les Caraïbes sera mise en œuvre par le Conseil de l'UE réuni à Madrid, en décembre 1995, en même temps que l'initiative communautaire européenne visant la création d'un mécanisme eurolatinoaméricain « en matière de drogues ».

La matérialisation du Plan d'action de la Barbade devancera la conformation en 1998 du « Mécanisme de coopération et coordination en matière de drogues entre l'Union européenne, l'Amérique latine et la Caraïbe » (MCC-UEALC) avec toute la région latino-américaine<sup>3</sup>. Alors que la dynamique du dialogue CAN-UE en « matière de drogue » tiendra à l'engrenage de la coopération interrégionale euroandine<sup>4</sup>. Pourtant, comme nous le verrons, du même que le MCC-UEALC, le Plan de la Barbade sera surtout le produit des arrangements entre l'UE et les Etats-Unis.

---

<sup>2</sup> Sur la création, le fonctionnement et les objectifs du Groupe de Dublin cf. le document *ONU-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*, Disponible sur [www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

<sup>3</sup> *Idem*

<sup>4</sup> Cf. Molano Cruz Giovanni « El diálogo especializado entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas » *Colombia Internacional*, (65), 2007, pp 39-65. Disponible sur [www.colombiainternacioal.uniandes.edu.co](http://www.colombiainternacioal.uniandes.edu.co)

En 1994, la Commission européenne a présenté au Conseil le « Plan d'action global de lutte contre les drogues 1995-1999 », dont les deux orientations relatives à l'action internationale étaient : la poursuite de la participation de l'UE dans les organismes internationaux concernant la lutte contre le trafic des stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, le renforcement des stratégies nationales et régionales de coopération avec les pays tiers et les régions représentant un risque par leur proximité. Pour concrétiser ce plan, la Commission européenne a alors proposé de considérer la coopération contre le commerce illicite de stupéfiants comme un thème prioritaire des politiques communautaires de commerce et d'aide au développement<sup>5</sup>. Autrement dit, les instruments de ces deux politiques communautaires serviront au développement du « Plan d'action global de lutte contre les drogues 1995-1999 ». D'ailleurs, ce plan communautaire européen préconisait l'inclusion de clauses de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants dans les accords avec des pays tiers. Cette pratique était pourtant utilisée dès le début des années 1990<sup>6</sup>. dans les cas des traités de coopération avec l'Amérique latine. Concernant les pays caribéens, leur collaboration avec l'UE pour contrer le trafic non autorisé de stupéfiants avait été consacré depuis 1989 dans la Convention de Lomé IV, dans les paragraphes relatifs à la santé et à la coopération régionale sans en préciser pour autant les instruments<sup>7</sup>.

En outre, en juin 1995, le Conseil de l'UE réuni à Cannes sous la présidence française, avait nommé un groupe d'experts chargés d'établir un rapport exposant les mesures nécessaires pour faire une réalité le « Plan d'action global de lutte contre les drogues 1995-1999 »<sup>8</sup>. Ce rapport, présenté six mois après, en décembre, lors du Conseil de l'UE à Madrid sous la présidence espagnole, donne comme objectif la création d'un programme destiné aux Caraïbes et d'un dispositif pour coordonner la coopération avec l'Amérique latine en matière de lutte contre le trafic illégal de stupéfiants.

---

<sup>5</sup> COM 94/234/ *Plan de acción en materia de lucha contra la droga 1995-1999*. Disponible sur <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11524.htm> [Consulté le 23 septembre 2007]

<sup>6</sup> Cf. Art. 29 *Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos*, signé le 1er novembre 1991; Art. 25 *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 del *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*, conclu le 25 avril 1993; Art? 22 *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 *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 [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

<sup>7</sup> 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](http://www.acpsec.org) [Consulté le 28 août 2007]

<sup>8</sup> Sur l'influence et la conformation de ce groupe d'experts voir ELVINS 2003, notamment le chapitre neuf.

La Commission européenne s'est ainsi vue mandatée par le Conseil de Madrid afin d'entreprendre la préparation, avant avril 1996, des propositions d'actions sur ces deux régions. Mais concernant le Dialogue euro-andin sur les drogues, le Conseil s'est limité à exprimer son encouragement aux accords relatifs aux précurseurs chimiques signés entre la Communauté européenne et chaque pays andin ainsi que son soutien au maintien des préférences commerciales pour ces pays et les pays de l'Amérique centrale<sup>9</sup>. Faisant suite au Conseil de Madrid de décembre 1995, les processus de mise en place du Plan de la Barbade et du Mécanisme ont été simultanés, mais la création formelle du premier a anticipé celle du deuxième.

Ratifié en juillet 1996 par les chefs d'états des pays membres du groupe d'intégration des Caraïbes, le CARICOM, le Plan d'action de la Barbade a démarré en décembre 1997, pour finir en 2001. S'il a associé les Etats-Unis et l'Union européenne, cette dernière en a été la principale source de financement<sup>10</sup>. Il est certain que, du point de vue des institutions européennes, le Plan d'action de la Barbade s'inscrit dans le développement d'« une politique européenne en matière de drogues »<sup>11</sup>. Pourtant, si l'initiative de le mettre en application a été la conjonction des activités de trois Etats européens à l'intérieur des institutions européennes et des Nations Unies, sa conception a été le fruit du travail d'un groupe d'experts des Etats-Unis.

Comprendre la façon dont il s'est constitué permet de préciser la logique de la coopération européenne avec l'Amérique latine dans la « lutte contre la drogue ». Le Plan d'action de la Barbade a en effet configuré l'axe contemporain de la « lutte internationale de l'Union [européenne contre le trafic illicite de stupéfiants] : « la notion de contention du trafic sur les routes, autant de l'héroïne que de la cocaïne, à partir des pays producteurs jusqu'aux pays consommateurs »<sup>12</sup>. De plus, détailler sa genèse, ses formes et sources de coopération, ainsi que son principal objectif contribue à mieux discerner les intersections entre l'action extérieure de l'Union européenne, les Etats-Unis et bureaux spécialisés des Nations Unies dans la mise en place des politiques mondiales de « lutte contre la drogue ».

---

<sup>9</sup> CELARE sf : 134

<sup>10</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....op.cit*, pp 59-80

<sup>11</sup> *Idem*, p 66

<sup>12</sup> *Idem*

## **La genèse d'une coopération interrégionale dans les Caraïbes contre le trafic illicite de stupéfiants**

Deux membres du Commonwealth ont été à l'origine de l'idée d'un programme européen pour la Caraïbe contre le trafic illicite de stupéfiants. En septembre 1995, le premier ministre britannique John Major et son homologue de la Barbade, Owen Arthur, ont en effet suggéré la création d'un « plan de lutte contre le narcotrafic » dans la région caribéenne. Une idée que le président français Jacques Chirac a immédiatement soutenue. C'est donc sur la base des conclusions du groupe d'experts nommé par le Conseil de l'UE à Cannes, en juin 1995, et suite à l'initiative des ministres Major et Arthur, que le Plan de la Barbade a vu le jour.

Les 15 et 16 décembre 1995, lors du Conseil de Madrid, le groupe d'experts chargé d'une étude pour la mise en oeuvre d'une politique communautaire « de lutte contre la drogue » a en effet présenté son rapport. Ses recommandations sur la coopération internationale, approuvées par le Conseil, encourageaient une approche coordonnée des pays membres de l'UE, tout en confirmant les instruments communautaires disponibles de coopération économique et d'aide au développement et en désignant le cadre des Nations Unies comme le plus approprié. Aussi, en s'appuyant sur les exhortations du groupe d'experts le Conseil de Madrid a déclaré « 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] ».

Ainsi, au printemps 1996, l'Union européenne disposait de tous les éléments pour élaborer une opération à caractère régionale dans les Caraïbes. D'une part, le plan communautaire d'« action global de lutte contre les drogues » présenté par de fonctionnaires de la Commission européenne au Conseil, sous présidence française (Cannes, juin 1995) avait indiqué les instruments jugés les plus pertinents : les procédures et techniques de coopération commerciale et d'aide au développement. D'autre part, outre la confirmation de ces instruments comme le plus pertinents, le groupe d'experts européens nommé par le Conseil à Cannes, outre la confirmation des instruments de coopération commerciale et au développement, avait signalé, lors du Conseil à Madrid en décembre 1995, les dispositions des Nations Unies comme le cadre normatif à adopter. Enfin, la rencontre avec les représentants du Groupe de Rio, en

avril à Cochabamba, a légitimé les initiatives européennes du Conseil de Madrid concernant la coopération avec l'Amérique latine dans la lutte contre le trafic illicite<sup>13</sup>.

Sous le mandat du Conseil européen de Madrid de décembre 1995, la mise en place d'un programme européen de coopération avec les Caraïbes est revenue à trois pays : la France, le Royaume Uni et les Pays Bas, qui les avaient joints après ce Conseil de Madrid. Les actions entreprises par les délégations de ces pays, au sein des organismes des Nations Unis spécialisés dans le contrôle du commerce illicite de drogues, ont permis la concrétisation du « Plan d'action de la Barbade ». La dénomination venant du fait qu'une réunion du Mécanisme de coordination de la Caraïbe du Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues (PNUCD)<sup>14</sup>, a eu à Bridgetown, capitale de la Barbade, les 15 et 17 mai 1997. Et c'est lors de cette réunion qu'a été lancé le « Plan d'Action de coordination et coopération pour le contrôle des drogues dans la Caraïbe », connu depuis comme le Plan de la Barbade. Sous ces conditions, deux mois après, le Plan a été adopté par le groupe régional CARICOM.

Les rôles des protagonistes de la France, du Royaume Uni et des Pays Bas dans la mise en œuvre du Plan de la Barbade tenaient au fait que parmi les pays membres de l'UE, ils étaient les états avec le plus d'expérience et intérêts dans la Caraïbe, par leur souveraineté sur certaines îles et leurs liens étroits avec certains états de la zone. Ces trois pays devenaient alors les gardiens des frontières de l'UE dans les Caraïbes. De plus, l'Italie occupant la présidence de l'UE le premier semestre 1996, a aussi contribué aux interactions entre les institutions européennes et ses organismes spécialisés des Nations Unies car, respectant « la tradition », le directeur du Programme des Nations Unies de contrôle international des drogues était un Italien ainsi que tous ses prédécesseurs et successeurs dans ce poste.

Ainsi, deux pays membres du Conseil de Sécurité de l'ONU, la France et le Royaume Uni, un bailleur majeur des fonds mondiaux d'aide au développement, les Pays-Bas, et le pays régulièrement en charge de la direction du programme des Nations Unies de contrôle de stupéfiants, l'Italie, ont promu le

---

<sup>13</sup> 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 représentant l'Amérique Central et de Trinidad et Tobago représentant les pays du CARICOM. Du côté européen, outre des représentants de la Commission et du Conseil, ont assisté de 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 liste complète des noms des participants est disponible sur <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio4.htm#GRIQUE> [Consulté le 21 juin 2007]

<sup>14</sup> On se souviendra qu'en 1997, ce programme a été fusionné avec le Centre de prévention du délit et de la justice pénal pour conformer l'Office de contrôle de drogues et de prévention du délit, une des trois autorités des Nations Unies dans la régulation des usages de stupéfiants. Celui-ci a été renommé en 2002 Bureau des Nations Unies contre la drogue et le délit. Cf. <http://www.unodc.org>

développement et l'accomplissement d'un programme de coopération régionale de « lutte contre la drogue » dans la Caraïbe, à travers d'une réunion dans l'Île de Barbade organisée par les Nations Unies.

En février 1997, un an après la proclamation du Plan d'action de la Barbade, l'ONUDD a approuvé le « Programme de la Caraïbe » pour mettre en application les instructions du Plan d'action de la Barbade et, en mai de cette même année, le CARICOM a établi un « groupe de travail sur les drogues » ayant le même objectif. En d'autres mots, c'est grâce aux positions occupées par certains pays européens (France, Royaume Uni, Italie et Pays Bas) au sein des Nations Unies, et dans le champ mondial de l'aide au développement, que l'initiative d'une coopération régionale dans les Caraïbes contre le trafic de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques a rapidement émergé. Lancée en décembre 1995 lors du Conseil de l'UE à Madrid, elle a débuté en mai 1996, pour être légitimée par les Nations Unies un an plus tard.

David Simmons, procureur général de la Barbade en 2000, résumait l'origine de la dite réunion de la façon suivante : « à la suite de l'initiative des premiers ministres du Royaume Uni et de la Barbade [...] l'Union européenne a agi rapidement devant les efforts de M. Major et le président Jacques Chirac et, à travers l'Organe des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, une réunion a été organisée ici à la Barbade les 15 et 17 mai 1996 pour élaborer le Plan d'Action de Barbade»<sup>15</sup>. Selon le procureur Simmons, la réunion de la Barbade a compté la participation de représentations de la plupart des pays de la Caraïbe ainsi que des délégations des Etats-unis, du Royaume-Uni, de l'Union Européenne, du CARICOM, du Commonwealth, d'Interpol, de l'Organisation mondiale des douanes, de l'Organisation des états américains et des organismes des Nations Unies en charge du contrôle des drogues. Les délégués de ces pays et organisations ont été convoqués, toujours selon le procureur Simmons, dans le but d'élaborer un plan d'action régional de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropiques. Cependant, les discours d'ouverture de la réunion sur les progrès de l'application du Plan d'action de Barbade nous apprennent que ce plan d'action régionale avait été le fruit d'un nombre beaucoup plus restreint d'acteurs : deux groupes d'experts des Etats-Unis et de l'UE.

---

<sup>15</sup> Simmons David A.C. *An address by the Hon. David Simmons, Q.C., M.P., Attorney General Barbados, to the Opening Session of the Control Coordination Mechanism Task Force Meetings to review the Barbados Plan of Action. Gran Barbados Hotel, Barbados, May 29, 2000.* Disponible sur <http://www.barbados.gov.bb/Docs/AG-ControlCoordinationMechanismTaskForce.pdf> [Consulté le 21 de julio de 2007]

## Coordonner les actions entre l'UE et le CARICOM : une initiative d'experts des Etats-Unis

Les 8-9 décembre 1997 la Commission européenne a encouragé et soutenu au sein des Nations Unies l'organisation d'une réunion, à Santo Domingo (République Dominicaine), afin d'examiner les progrès du Plan d'action de la Barbade et de le mettre définitivement en marche. Dans son discours le tout récemment nommé directeur de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et prévention du délit (ONUDD, par son acronyme en anglais), Pino Arlacchi, a révélé qu'à son sens le Plan d'action de la Barbade était « le premier effort concret d'une solution régionale équilibrée autant dans sa nature que dans son contenu [il offre] le prospectif d'une meilleure coordination entre les organismes nationaux, bilatéraux et multilatéraux pour combattre le problème de la drogue »<sup>16</sup>. Si le directeur de l'ONUDD a passé sous silence le Groupe de Pompidou et la CICAD<sup>17</sup>, il a avancé qu'« à peu près 205 tonnes métriques de cocaïne traversent la Caraïbe vers les marchés nord-américains, lesquelles représentent donc approximativement le 40% de cocaïne qui arrive aux Etats-Unis [et que] l'on calcule qu'un total de 100 tonnes métriques de cocaïne arrive à l'Europe en provenance de la Caraïbe ».

C'est sous cette perspective que la zone de la Caraïbe était fondamentale dans « la lutte contre le trafic illicite des drogues », notamment dans son volet d'actions contre l'offre illicite de stupéfiants en provenance de pays où se concentrent les producteurs et trafiquants illicites de cocaïne (l'Amérique latine) à destination des pays où se concentrent les consommateurs illicites (les Etats-Unis et certains pays de l'Union européenne). C'est dire que le Plan d'action de la Barbade visait à bloquer l'offre illicite de cocaïne avant qu'elle arrive à satisfaire la demande illicite de l'Europe et des Etats Unis.

---

<sup>16</sup> Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, *2da Reunión Regional sobre Coordinación y Cooperación para la Fiscalización de Drogas en el Caribe. Evaluación del Progreso Realizado en la Implementación del Plan de Acción de Barbados*, Santo Domingo, 8-9 de diciembre de 1997. En: [www.unam.mx.cinu/drogas/drogas](http://www.unam.mx.cinu/drogas/drogas) [Consulté le 15 de mars 2007]

Sur ce discours sont disponibles deux versions en espagnol, traduites très probablement de l'anglais. L'une contient tout le texte du discours. L'autre n'est qu'un résumé. Entre les deux il y a des changements notables. Si, par exemple, dans le texte complet on lit que Pino Arlacchi a dit « C'était justement dans l'esprit de partager les responsabilités internationales que l'initiative franco-britannique-néerlandaise a fait un appel au PNUCID [le Programme des Nations Unies pour le contrôle internationale de drogues]. Comme un premier pas vers cette objectif, la communauté internationale a demandé au PNUCID de réaliser une réunion régionale à la Barbade en mai 1996, ce qui a donné comme résultat, comme nous tous le savons, le Plan d'Action de la Barbade ». Dans le résumé on lit : « C'était justement dans l'esprit de partager les responsabilités internationales qui a été fait un appel au PNUCID. Comme un premier pas vers cette objectif, la communauté internationale a demandé au PNUCID de réaliser une réunion régionale à la Barbade en mai 1996, ce qui a donné comme résultat le Plan d'Action de la Barbade ».

<sup>17</sup> Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues, créée en 1986. Cf. *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*, Disponible sur [www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

De fait, les premiers mots du discours de la représentante de la Commission européenne, la Commissaire de la Justice et des Affaires intérieures, Anita Gradin, ont été les suivants : « La bataille contre les drogues occupe le premier lieu de l'agenda de la politique de l'Union européenne. La raison est l'étroit lien entre la nature, frontalière et internationale, du problème des drogues et nos efforts pour créer une zone de libre mouvement des biens, des services, des capitaux et des personnes ». La Commissaire Gradin a d'ailleurs expliqué que le Plan d'action de la Barbade avait bénéficié des orientations élaborées par une « équipe de haut niveau d'experts en drogues étatsuniens [qui] ont identifié différentes étapes pratiques qui doivent être avancées. Ceci [a précisé la fonctionnaire de la Commission] a été fait en étroite collaboration avec nos homologues européens dans la Caraïbe ».

Elle a ajouté que de telles orientations avaient «été incorporées tout d'abord au Plan de la Barbade et puis souscrites par le sommet des Chefs d'Etat du CARICOM en juin 1996 ». La coordination entre toutes les parties affectées par le trafic de drogue était une tâche prioritaire, a aussi remarqué la Commissaire, parce qu'« une des questions remarquables identifiée par l'équipe d'experts étatsuniens a été le manque de coordination entre les pays de la Caraïbe et les pays de l'Union européenne. Leur rapport a notamment signalé que les résultats auraient lieu une fois que les politiques, les stratégies et programmes se soient développés. Il est donc nécessaire [a conclu la Commissaire Gradin], d'avoir une meilleure coordination au moment d'allouer les ressources pour faire face à la menace des drogues dans la Caraïbe »<sup>18</sup>.

Pour conclure, les derniers mots du discours de la Commissaire européenne ont été sur l'aide de l'UE pour le développement de la Caraïbe. Elle a achevé son propos de la façon suivante : « Comme on sait tous, le problème des drogues est étroitement lié à la situation politique et économique d'un pays. Je voudrais attirer votre attention sur les efforts en coopération au développement que l'Union européenne met à l'oeuvre dans la région des Caraïbes. C'est à travers le Fond Européen pour le Développement qu'on appuie les efforts nationaux et régionaux qui visent la construction d'un développement économique soutenue ainsi qu'une intégration régionale. Permettez- moi de finir en remarquant qu'un des principaux résultats de 'l'Initiative de la Caraïbe' c'est l'amélioration de la coopération entre l'Union européenne et ses partenaires dans les Caraïbes. Celle-ci a été fondée sur un entendement réciproque des problèmes des drogues. Une coopération et une coordination efficaces conforment la seule voie pour atteindre des résultats permanents »<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Idem*

<sup>19</sup> *Idem*

Ainsi, l'on constate, d'une part, que la Commissaire européenne responsable des affaires intérieures et de la justice, confirmait que les instruments de la politique européenne de coopération au développement, dont deux de ses objectifs sont l'appui aux processus d'intégration et l'aide financière pour le développement économique, faisaient partie de la mise en place de « la politique européenne de lutte contre la drogue ». D'autre part, grâce aux discours et pratiques de la politique européenne de coopération au développement, les intérêts européens d'empêcher l'offre de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques, étaient mises sur le même plan que les intérêts de développements socio-économiques et intégration régionale des pays des Caraïbes.

Pourtant, selon la nature du groupe d'experts européens envoyés par l'UE à la Caraïbe « afin de fournir les bases de futurs programmes dans la région », il est possible de mieux cerner les objectifs visés par la participation de l'UE dans l'élaboration du Plan d'action de la Barbade. Dans son étude sur les expertises et la politique communautaires européenne contre le trafic illicite de stupéfiants, Martin Elvins nous apprend sur le groupe d'experts européens envoyé à la Caraïbe, qui a rendu son rapport au Conseil avant mars 1996, que « la majorité des membres de l'équipe était des responsables de l'application de la loi ou bien ayant une expérience dans le domaine de la justice (y compris des policiers, agents de douanes, un procureur et un spécialiste en blanchiment d'argent de l'Unité de Drogue) mais aussi un ancien haut diplomate britannique (ancien Gouverneur des Îles Vierges [dans la Caraïbe]) »<sup>20</sup>.

La composition du groupe d'experts illustre alors largement les types d'intérêts (application de la loi et blanchiment d'argent) et les moyens (diplomatie) de l'UE dans la création d'un Plan régional dans la Caraïbe pour éviter que l'offre illicite atteigne la demande illicite de cocaïne<sup>21</sup>. Le Plan d'action de la Barbade a eu donc comme promoteurs les institutions européennes sous présidence espagnole, trois pays européens (la France, le Royaume Uni, les Pays Bas), les Etats-Unis et l'ONU DC sous direction italienne. Mais pour la mise en œuvre du Plan, d'autres groupes seraient conçus et son financement serait pris en charge essentiellement par un de ses initiateurs : les institutions de l'Europe communautaire et leur budget pour l'aide au développement des pays dits, dans le jargon européen, « ACP ».

---

<sup>20</sup> ELVINS Martin, *Anti-drugs Policies of the European Union. Transnational Decision Making and Politics of Expertise* Palgrave-McMillan, Basingstoke, 2003, p 155

<sup>21</sup> *Idem* p 185. Elvins précise les noms et appartenance institutionnelle des membres de l'équipe qui s'est rendu entre février et mars dans les Caraïbes. Nous nous limitons à signaler qu'elle était composée de huit personnes dont un fonctionnaire de la Commission européenne et sept autres en provenance des gouvernements de : la France (2), des Pays Bas (2), du Royaume Uni (2) et de l'Espagne (1)

## Sources de financement et formes de la coopération dans les Caraïbes contre le trafic non autorisé de stupéfiants

Le Plan d'action de la Barbade a été géré par l'ONUDC en partenariat avec le CARICOM et d'autres gouvernements, mais la Commission européenne a été son principal bailleur de fonds. D'après une diplomate caribéenne auprès des Nations Unies affectée à la Caraïbe en 1997, ce plan traitait les domaines suivants : le renforcement des organes de contrôle des drogues, la législation, l'application de la loi, y compris des normes contre le blanchiment d'argent, la coopération maritime et la réduction de la demande<sup>22</sup>. Dix ans écoulés, une fonctionnaire de la Commission européenne présentant la stratégie de l'UE dans les Caraïbes a signalé qu'à un budget total de 35 millions d'euros pour le Plan d'action de la Barbade, la Commission a apporté 20 millions de son Fond européen de développement, pour la période 1996-2001<sup>23</sup>.

Les deux principaux champs du financement communautaire européen au Plan d'action de la Barbade ont été, d'une part, le programme « de lutte contre le blanchiment de capitaux, dirigé vers le développement des aspects légaux et judiciaires et la mise en place d'un organisme pour veiller au respect de l'application de la loi ». D'autre part, le programme « contre l'abus de drogues focalisé sur l'établissement d'une base de données et d'un système d'alerte rapide pour aider les autorités nationales ainsi que les décideurs régionaux en charge de la réduction de la demande ». Parallèlement à ces deux projets majeurs « une multitude de projets ont été financés tels que les suivants: formation dans l'application de la loi (1 million d'euros), traitement et réhabilitation (0.7 million d'euros), laboratoires d'homogénéisation de lois (0.5 million d'euros) et un projet pour le Conseil régional caribéen d'application de la loi (0.6 million d'euros) »<sup>24</sup>.

D'ailleurs, dans le budget du FED pour la période 2001-2007, les objectifs visés par le Plan d'action de la Barbade ont continué à recevoir un soutien financier<sup>25</sup>. De ce fait, depuis 1996, la question de « la lutte contre la drogue » est une des cibles de ce budget communautaire européen de coopération au développement à destination de la Caraïbe. En d'autres mots, cette question est inscrite dans les pratiques

---

<sup>22</sup> GORDON Cheryl, *Statement by Ms Cheryl Gordon. First Secretary in the Permanent Mission of Jamaica to the United Nations to the Tird Commitee on Agenda Item 103 : Crimen Prevention and Criminal Justice and Agenda Item 104. International Drug Control. 27 October 1997. Disponible sur [www.un.int/jamaica](http://www.un.int/jamaica) [Consulté le 3 février 2008]*

<sup>23</sup> ROGALSKA Anne 2007, *Draft Speech for Demand Reduction Training Workshop and Meeting of Caribbean National Observatories on Drugs 10 to 14 September 2007. EU support and Strategy for the Caribbean*, Disponible sur [www.cicad.oas.org](http://www.cicad.oas.org) [Consulté le 21 février 2008]

<sup>24</sup> *Idem* p 2

<sup>25</sup> *Idem* p 3

et les programmes de la coopération européenne au développement avec les pays tiers dont le FED gère les ressources financières, c'est-à-dire les pays dits « ACP ».

Mais, si le type de programmes visés par le Plan d'action de la Barbade est enraciné dans la coopération et l'aide européennes avec les pays destinataires des programmes financés par le FED, les références au « Plan de la Barbade » renvoient au plan parrainé par les Nations Unies lancée à Bridgetown en mai 1996 selon les recommandations des groupes d'experts des Etats-Unis et de l'UE. Mis en route en 1997 grâce au Programme de la Caraïbe de l'ONUDC, la périodicité du « Plan de la Barbade » de cinq ans a été déterminée par les temporalités bureaucratiques de son principal subventionnaire: la Commission européenne. Depuis, le Plan d'action de la Barbade est aussi considéré comme une initiative issue de la politique internationale européenne de lutte contre le trafic illicite de drogues. De fait, il est encadré par la coopération du Cariforum, l'organisme qui depuis l'entrée de la République Dominicaine et Haïti dans le groupe des pays dits d'ACP régule les relations entre les pays du CARICOM et l'UE.

Cependant, le Plan d'action de la Barbade a aussi compté sur des fonds financiers des trois pays européens à l'origine de l'initiative et le Canada, dont le secrétaire d'Etat pour l'Amérique latine et l'Afrique, David Kilgour, a affirmé, en août 1998, que « les Canadiens continueront à soutenir le Plan de la Barbade par le biais de contributions au PNUCID [le Programme des Nations Unies pour le contrôle internationale de drogues], à la CICAD [Commission interaméricaine de contrôle de l'abus de drogues] et dans le long terme à des programmes d'aide bilatérale de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada, les Douanes du Canada et d'autres organismes »<sup>26</sup>. C'est dire qu'outre l'approche régionale de son principal financeur, la Commission européenne, le Plan d'action de la Barbade a aussi été soutenu par des flux d'aide financière et technique au niveau bilatéral de la France, du Royaume Uni, des Pays Bas et du Canada.

Du côté des Amériques le concepteur du Plan d'action de la Barbade les Etats-Unis ainsi que les pays membres du CARICOM ont célébré un sommet présidentielle « pour la prospérité et la sécurité dans les Antilles », le 10 mai 1997, un an après le lancement du Plan et à peine trois mois suivant l'agencement du programme des Nations Unies chargé de le mettre en place. Sur le trafic et l'usage illicite de drogues, la déclaration de ce sommet a annoncé que les actions envisagées seraient compatibles avec les organismes

---

<sup>26</sup> KILGOUR David, *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 12<sup>th</sup> International Conference. 'Drugs, Criminal Justice and Social Policy: New Alternatives for And Old-Problem''*, St. Michael, Bridgetown, Barbados, August 12 1998. Disponible sur <http://www.david-kilgour.com> [Consulté le 13février 2008]

spécialisés et la stratégie anti-drogue des Amériques et avec le « Plan d'Action de coordination et coopération pour le contrôle de drogues dans la Caraïbe, résultant de la réunion régionale parrainée par le PNUCID à la Barbade en 1996 ». C'est dire que la coopération entre les Etats-Unis et le CARICOM est antérieure à la mise en application du Plan de la Barbade en décembre 1997.

Ainsi, par exemple, le 12 septembre 1996, lors d'une séance du sénat des Etats-Unis sur les aspects internationaux de la politique de ce pays contre le trafic illicite de stupéfiants, à la question sur les actions pour contrer le trafic illicite de drogues dans la Caraïbe des fonctionnaires gouvernementaux spécialisés dans le domaine ont répondu: « Nous soutenons également le PNUCID dans le Programme d'action de coordination et coopération pour le contrôle de drogues dans la Caraïbe, conclu à La Barbade en mai 1996. L'une des initiatives dans ce plan est de développer un accord maritime régional qui inclurait tous les états des Caraïbes, ainsi que la France, les Pays-Bas, le Royaume Uni, afin de renforcer la coopération au niveau de l'interdiction entre tous les Etats de la Caraïbe».

Pourtant, ce type de partenariat entre les Etats-Unis et l'UE dans l'élaboration du Plan d'action de la Barbade n'était pas une nouveauté car, comme l'avait déclaré le Conseil de Madrid, en décembre 1995, les actions de « coopération en matière de drogues » avec les Etats-Unis dans la Caraïbe et en Amérique latine faisaient partie de l'agenda transatlantique. En effet, le 3 décembre 1995, deux semaines avant le Conseil de Madrid, Felipe González au poste de président du Conseil de l'UE, Jacques Santer en tant que président de la Commission européenne et le président des Etats-Unis, William Clinton, ont signé le Nouvel Agenda Transatlantique. Ils y ont déclaré à propos de leur réponse aux défis globaux: « Nous sommes déterminés à prendre de nouvelles mesures dans notre combat commun contre les fléaux de la criminalité internationale, du trafic de drogues et du terrorisme »<sup>27</sup>.

### **-Objectif premier: contrer l'offre de stupéfiants sans fins médicales ou scientifiques à destination de l'Amérique du Nord et du marché européen**

Le Plan de coordination et coopération pour le contrôle des drogues dans la Caraïbe, ou Plan de la Barbade, a été le résultat d'une action conjointe entre les Etats-Unis et l'Union européenne (y compris ses institutions et pays membres), suite au travail des groupes d'experts de ce pays et de cette organisation régionale envoyés sur place. La gestion de l'application du Plan a été la responsabilité du Programme de la Caraïbe de l'ONUDDC mais la principale source de son financement a été le Fond européen de

---

<sup>27</sup> Le *Nouvel Agenda Transatlantique* est disponible sur : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/us/new\\_transatlantic\\_agenda/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/index.htm) [Consulté le 12 octobre 2007]

développement de l'UE. Le Plan de la Barbade répondait à une question précise de premier ordre pour ses principaux promoteurs, les Etats-Unis et l'UE, empêcher l'entrée illicite dans leurs territoires des drogues produites illégalement, c'est-à-dire pour des fins non-médicales ou scientifiques, et dont la consommation illicite est mondialement considérée comme dangereuse. Dans ce but, ils ont mobilisé des ressources diplomatiques, au sein des Nations Unies et dans les Caraïbes, et financières, par le biais des canaux internationaux de coopération et d'aide publique au développement. Certainement ce plan d'action révèle comment des pays disposants de significatives ressources matérielles, y compris de l'aide économique, et structurelles, par les places qu'ils occupent dans les organismes internationaux, peuvent mettre en œuvre des actions et pratiques de coopération dans lesquelles leurs intérêts ont la priorité sur les intérêts des autres

Toutefois, les actions des Etats-Unis, des institutions européennes, de la France, du Royaume-Uni et des Pays-Bas à l'intérieur des Nations Unies, et à l'égard des pays des Caraïbes, ne permettent pas de conclure que le Plan de la Barbade a été le résultat d'une imposition quelconque des bailleurs de fonds sur des pays dits en développement. S'il a été accepté par les pays de la région caribéenne à laquelle il était destiné, c'est car ces pays partageaient aussi les objectifs et les principes de lutte contre le trafic illicite de drogues inspirant le Plan, et non simplement parce que les pays de la Caraïbe avaient intérêt à recevoir les fonds financiers de coopération du Plan d'action de la Barbade. De plus, les états des Caraïbes, bénéficiaires de l'aide financière et technique, les Etats-Unis, le Canada et l'UE, y compris ses institutions et pays membres, en tant que bailleurs de fonds, ont coopéré sur la base du partage des principes, des instruments et des objectifs du Plan d'action de la Barbade.

L'on constate alors comment l'initiative franco-britannique-neerlandaise pour la Caraïbe était inscrite dans l'agenda transatlantique, tel que l'avait annoncé le Conseil de Madrid. La création du plan dit de la Barbade a mis en action également les membres du Groupe de Dublin qui, depuis 1990, œuvre pour 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.

Indépendamment du fait qu'il ait été inclus dans la coopération au développement entre le CARICOM et l'UE, le Plan d'action de la Barbade, par son origine, ses objectifs, sa gestion et son financement, a été surtout un instrument de la politique de l'UE contre le trafic illicite de stupéfiants. Or, à la différence du Groupe de Dublin, le Plan d'action de la Barbade n'a pas été un dispositif interrégional de coopération. Ni son lancement ni son développement n'ont donné lieu à des rencontres régulières entre délégations des pays membres et organisations du CARICOM et de l'UE. Néanmoins, comme le Groupe de Dublin, le Plan de la Barbade a été une initiative des Etats-Unis matérialisée conjointement par ce pays et les

ressources institutionnelles de l'Union européenne sur les enceintes multilatérales. Dans les deux cas, les organismes spécialisés des Nations Unies, contrôlés par les États-Unis et Européens, ont en effet apporté leur soutien actif et effectif.

Paris, le 22 juillet 2009

