

ANNIE LALIBERTÉ

GESTION INTERAMÉRICAINE DU TRAFIC DE DROGUES :
LA NORME, L'ÉVALUATION MULTILATÉRALE ET LA SÉCURITÉ HUMAINE

OU

LE MIROIR, LA BELLE ET LA BÊTE

Mémoire
présenté
à la Faculté des études supérieures
de l'Université Laval
pour l'obtention
du grade de maître ès arts (M.A.)

RELATIONS INTERNATIONALES
INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES
UNIVERSITÉ LAVAL

JUIN 2000

© Annie Laliberté, 2000



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

Acquisitions et
services bibliographiques

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-53962-8

Canada

RÉSUMÉ

Les États-Unis ont historiquement multiplié les incursions en territoire latino-américain afin d'imposer leur guerre contre la drogue et leurs intérêts politiques. Or, l'adoption de plus en plus soutenue d'ententes multilatérales antidrogues, sous l'égide de l'Organisation des États américains (OÉA), pourrait effriter cette hégémonie. La puissance de contrainte d'un État ne peut être le seul facteur qui pousse à privilégier des stratégies régionales d'intervention au détriment des autres. Système multilatéral oblige, les décisions stratégiques se doivent d'être conformes à ce qui a été accepté plus ou moins explicitement par la communauté interaméricaine. Aussi, c'est sa conformité avec des normes régionales préétablies qui explique le succès de la récente stratégie de certification multilatérale : les membres de l'OÉA ont adhéré rapidement à cette mesure qui soumet les États à une évaluation de leurs efforts antidrogues. Pendant ce temps, un projet canadien d'intervention régionale sur la base de la sécurité humaine reste lettre morte car il est en rupture avec des coutumes interaméricaines.

AVANT-PROPOS

Ce mémoire couronne deux ans de travail assidu au sein du programme de la maîtrise en relations internationales. L'exercice qui a conduit à la réalisation de ce document résulte du travail autonome de l'étudiante-chercheuse et de l'apport des personnes ressources qui l'ont accompagnée dans son cheminement intellectuel. À ce titre, nous désirons souligner la contribution de ceux qui ont accepté de partager leur expertise.

En premier lieu, nos remerciements s'adressent à nos codirecteurs, le professeur Gordon Mace, pour son suivi constructif et soutenu, et le professeur Ivan Bernier, pour ses suggestions judicieuses.

Des enseignements antérieurs ont laissé une empreinte indélébile. Nous remercions à ce propos les professeurs Pierre Bélanger qui, le premier, nous a inspiré ce goût pour la recherche, et Jean-Guy Belley, pour sa grande ouverture d'esprit.

Nous tenons également à souligner les encouragements continuels de nos compagnons du doute, les David, François, Charaf, Mamadou, Serge et Anyle, et l'apport de tous ces autres, parents et amis, pour qui la vie ne se limite pas à un mémoire, et sans qui aucun mémoire n'aurait de sens. Ils se reconnaîtront sans peine.

Enfin, un merci tout spécial pour Elise Lapalme, qui fut la gardienne des précieuses disquettes, et pour Adrienne Lauzier, dont la patience sans égal a assuré la révision et la mise en page de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	i
TABLE DES MATIÈRES.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv
INTRODUCTION : DROGUES ET NORMES.....	1
CHAPITRE I. THÉORIE ET MÉTHODE.....	5
1.1 Nouvel éclairage : théorie des normes et intérêts rationnels.....	4
1.1.1 Définition d'une norme.....	5
1.1.2 Types de normes.....	6
1.1.3 Un réalisme critiqué.....	7
1.1.4 L'alternative institutionnelle et ses nouvelles avenues.....	8
1.1.5 Un problème : la cohabitation évolutive entre intérêts rationnels et culture institutionnelle.....	11
1.2. Un cas spécifique : la drogue et les Amériques.....	13
1.2.1 État des connaissances : un angle normatif peu abordé.....	14
1.2.2 Les stratégies actuelles : laquelle rallie la communauté ?.....	18
1.3. Méthode.....	21
1.3.1 Cadre opératoire.....	21
1.3.2 Définition des concepts opératoires utilisés.....	22
1.3.3 Vérification de l'hypothèse.....	23
1.3.4 Stratégie de vérification.....	24
1.3.5 Collecte de l'information.....	25
1.3.6 Conclusion anticipée et limites de la recherche.....	28
CHAPITRE II. LE MODÈLE INTERAMÉRICAIN DE CONTRÔLE DES DROGUES.....	30
2.1 Contexte d'émergence de la prohibition.....	31

2.2	Mesures de contrôle des drogues dans les Amériques.....	36
2.2.1	Mesures unilatérales américaines	36
2.2.1.1	<i>La guerre de Ronald Reagan (1980-1986)</i>	36
2.2.1.2	<i>La stratégie andine de George Bush (1989-1991)</i>	38
2.2.2	Initiatives multilatérales	38
2.3	Le produit des initiatives multilatérales : vers un modèle de contrôle des drogues	43
2.3.1	Programme d'action de Rio de Janeiro, 1987	43
2.3.2	Programme de Quito, 1989	47
2.3.3	Déclaration et programme d'action d'Ixtapa, 1990.....	49
2.3.4	Le premier Sommet des Amériques de 1994 à Miami.....	53
2.3.5	La stratégie hémisphérique antidrogue de 1996.....	56
2.3.6	Second Sommet des Amériques de 1998 – Santiago, Chili	59
2.3.7	Le mode de contrôle de drogues : les cinq critères.....	62
2.3.8	Un cas particulier : un argument démocratique fort qui allie multilatéralisme et unilatéralisme	64
CHAPITRE III. LES NOUVELLES STRATÉGIES FACE À LA NORME DE CONTRÔLE DES DROGUES.....		71
3.1	Des stratégies inefficaces à réviser	71
3.1.1	Conséquences et nouvelles voies proposées	74
3.2	La certification multilatérale	76
3.2.1	Le contexte d'émergence du projet.....	76
3.2.1.1	<i>Le système d'origine</i>	76
3.2.1.2	<i>Les années Clinton et le mouvement vers le multilatéralisme</i>	77
3.2.1.3	<i>Le choix du multilatéralisme</i>	79
3.2.1.4	<i>Acceptation du projet par la communauté interaméricaine</i>	81
3.2.2	Analyse de contenu : le Mécanisme d'évaluation multilatéral et la norme de contrôle.....	82
3.2.2.1	<i>Analyse des principes et caractéristiques</i>	82
3.2.2.2	<i>Analyse des critères d'évaluation</i>	85
3.3	Le Canada et sa stratégie de drogues et sécurité humaine	90
3.3.1	Le contexte d'émergence du projet.....	90
3.3.1.1	<i>Les implications théoriques de la sécurité humaine : servir l'internationalisme</i>	91
3.3.1.2	<i>Les Amériques et la sécurité humaine</i>	93
3.3.1.3	<i>La sécurité humaine et les drogues</i>	94
3.3.1.4	<i>La proposition du projet</i>	96
3.3.2	Analyse de contenu : la stratégie de drogues et sécurité humaine et la norme interaméricaine	97
3.3.2.1	<i>La sécurité humaine, une anomalie qui s'assume mal</i>	103
3.4	Validation de l'hypothèse	105
CONCLUSION		108

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 – Le modèle de contrôle des drogues dans les Amériques	63
Tableau 3.1 – L'évaluation multilatérale et le respect de la norme de contrôle	90
Tableau 3.2 – La sécurité humaine face à la norme hémisphérique.....	105
Tableau 3.3 – Analyse comparative des deux stratégies	106

INTRODUCTION

DROGUES ET NORMES

La perception du rôle de l'État dans les relations internationales est âprement discutée. En période de mondialisation et de construction de blocs régionaux, c'est un lieu commun désormais que de parler d'érosion de l'État-nation. Si bien que sur le plan des études académiques, un glissement apparent se manifeste afin de composer avec ces bouleversements : alors que jadis, les analyses se concentraient sur les interactions entre les États, il est désormais de mise de traiter de mouvances sociales qui dépassent les seules frontières étatiques. Après tout, l'État prend des décisions par intérêt national mais également pour se conformer à des normes internationales porteuses d'une certaine identité transnationale. Ces dernières années, on note l'émergence de nombreuses recherches sur les normes internationales, qu'elles soient juridiques, donc formelles, ou tacites.

Les études sur les normes étant relativement jeunes et modestes, elles relèvent bien souvent de la seule théorie et sont encore peu appliquées à des problèmes de la vie courante. Or, des enjeux internationaux très anciens, toujours analysés selon les modèles théoriques classiques, gagneraient à être étudiés sous un nouvel éclairage. Le trafic de la drogue est sans contredit un problème à portée internationale délicat parce qu'il est tentaculaire et parce qu'il a été l'objet d'interventions plus ou moins heureuses. Bien que maintes fois analysé, cet enjeu échappe encore largement au vent de fraîcheur que constitue l'étude des normes.

La chose n'est pas surprenante en soi puisque, jusqu'à maintenant, les nombreux pourparlers internationaux en matière de lutte contre les drogues ont été dominés par les intérêts des États puissants, en particulier par les États-Unis. La normalisation juridique du problème de la drogue sur la scène internationale est solidement engagée : en particulier, les conventions des Nations Unies de 1961, 1972 et de 1988 viennent baliser les efforts de répression du trafic¹. Ce sont sans contredit les États-Unis qui ont été les porte-étendard du processus onusien qui sert désormais de point d'ancrage pour toute tentative régionale d'intervention. En particulier, les Amériques ont été promptes à signer des ententes multilatérales antidrogues, d'autant que les États-Unis, les plus solides partisans de la répression au plan international, sont, pour des raisons géostratégiques, particulièrement sensibles aux ravages des drogues dures en provenance de l'Amérique du Sud.

Si bien que la gestion du problème de la drogue sur le continent américain, malgré sa portée internationale, représente tant sur le plan politique que juridique un modèle de relations multilatérales unique en son genre. On peut en quelque sorte parler ici d'une « société distincte » puisque primo, les Amériques sont en priorité préoccupées par le problème de la cocaïne, dont la production, contrairement à d'autres substances illicites, a longtemps joui de l'approbation culturelle dans les pays du Sud. Secundo, la lutte contre le trafic a pris des dimensions mythiques durant la guerre froide où il fut d'usage d'associer les narcotrafiquants à quelque projet d'extrême-gauche, dans cette poudrière régionale que représentait l'arrière-cour américaine. Si bien que les États-Unis n'ont pas ménagé leurs

¹ La *Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, amendée en 1972, dresse une liste de drogues illicites et commande aux pays membres une estimation de leurs besoins et la production annuelle d'un rapport statistique sur la production, l'importation et l'usage des drogues sur leur territoire ; elle autorise aussi l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) à enquêter sur les irrégularités et à imposer des sanctions. La *Convention sur les substances psychotropes de 1971* est un prolongement de la Convention de 1961, mais s'avère moins contraignante : l'estimation des besoins n'est plus requise et les contrôles sont moins substantiels.

La *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988* définit plus spécifiquement les offenses et s'étend aux crimes connexes que sont le blanchiment d'argent, le crime organisé et la contrebande d'armes. Les États signataires s'engagent à renforcer leurs lois nationales concernant l'extradition, la saisie de biens et le contrôle des revenus. Le traité vise aussi à stimuler la coopération internationale en ce qui a trait au partage d'information, à l'assistance mutuelle dans le domaine de la législation et aux opérations conjointes.

Voir à ce sujet : William B. McAllister, « The International Nexus : Where Worlds Collide », dans Bruce B. Bagley et William O. Walker (1995), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami : North-South Center Press, p. 521-533.

efforts pour renforcer le contrôle du trafic dans le système interaméricain : l'enjeu des drogues a en effet été l'objet de plusieurs concertations régionales par l'entremise de l'Organisation des États Américains² ; c'est là un cas de coopération régionale déclaré qui, en plus, a le mérite de traîner une solide tradition historique.

L'objectif de ce mémoire est donc de traiter de la gestion politique et juridique du problème de la drogue sur le continent américain mais cette fois, appuyé de l'apport des études portant sur les normes. Sans cesse qualifiée de laboratoire pour les intérêts américains, la lutte contre la drogue ne peut plus être envisagée uniquement comme telle : elle découle aussi d'une culture porteuse de normes contraignantes. La chose est d'autant plus vraie que l'enjeu des drogues s'avère depuis 1997 un secteur d'intervention particulièrement dynamique sur le continent américain. Le problème fait l'objet de luttes fratricides qui en appellent au débat intellectuel entre les intérêts égoïstes des États et la puissance contraignante des normes : la drogue représente une question de sécurité qui peut toujours être envisagée à la fois comme relevant de la sécurité nationale ou de la sécurité régionale, sinon globale.

L'opportunisme dont font preuve certains États dans la lutte contre les drogues n'est plus à démontrer. Par contre, les intérêts nationaux des États ne sont pas les seuls déterminants qui les poussent à privilégier certaines stratégies antidrogues au détriment des autres. Le présent mémoire visera donc à démontrer que les normes régionales influencent également les États lorsqu'ils doivent choisir des stratégies multilatérales. En bref, ces États seront enclins à adhérer à des programmes déjà conformes à des traditions régionales.

² L'Organisation des États américains (OÉA) vise à favoriser la coopération entre les États qui cohabitent en Amérique. Les pays membres sont : Antigua-Barbuda, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, République Dominicaine, Équateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinidad et Tobago, États-Unis, Uruguay et Venezuela. Le 35^e membre, soit Cuba, est suspendu de l'OÉA depuis 1962. Le Canada ne s'est joint à l'OÉA que tout récemment, soit en 1990, puisque l'organisation avait mauvaise presse : elle était perçue comme étant un organe de propagande américaine dans sa lutte contre les courants politiques de gauche. Voir à ce sujet Peter McKenna (1995), *Canada and the OAS: From Dilettante to Full Partner*, Ottawa : Carleton University Press, 276 p.

CHAPITRE I

THÉORIE ET MÉTHODE

1.1 Un nouvel éclairage : théorie des normes et intérêts rationnels

Face à la norme internationale, l'État est-il un acteur ou un spectateur ? Jadis, et avant que des études plus approfondies ne soient entreprises sur les normes, la réponse allait de soi. C'était le discours de l'école classique, dite réaliste, qui s'imposait ; les États décident selon leurs intérêts nationaux et des normes se créent quand des États plus influents réussissent à imposer leurs décisions ; la norme est donc une camisole de force qui résulte d'acteurs en puissance. Désormais, une seconde approche, dite institutionnaliste, tient un discours aux antipodes : les normes internationales sont des conventions qui émergent des suites de pressions sociales et culturelles. Les États en sont les récepteurs et ils orientent leurs décisions tout naturellement en s'appropriant ces normes qui s'imposent en douce à la manière d'une coutume.

Qui des réalistes ou des institutionnalistes ont raison ou tort ? Cette question simpliste devient vite caduque lorsque est abordé un problème concret, où les motivations des États côtoient des réalités culturelles complexes. C'est pourquoi une cohabitation des deux approches apparaît beaucoup plus plausible qu'un faux dilemme. Le cas de la drogue dans les Amériques permettra de démontrer qu'il n'y a pas qu'une rationalité pour guider les stratèges qui prennent des décisions. Lorsque les États établissent des stratégies d'intervention, ils servent leurs intérêts nationaux mais doivent aussi proposer des solutions

conformes aux intérêts d'une communauté d'États avec qui ils partagent une politique commune.

Cette cohabitation des rationalités réaliste et institutionnelle sera le moteur de la présente réflexion. Nous entreprendrons de définir d'abord ce qu'on entend exactement par « normes », avant de tenter de démontrer le sens des approches réalistes et institutionnelles et le traitement qu'elles réservent aux normes internationales. Par la suite, nous statuerons sur l'utilité d'une analyse combinée des deux approches. Enfin, ce problème de la cohabitation des deux approches sera appliqué concrètement au cas de la drogue sur le continent américain.

1.1.1 Définition d'une Norme

Qu'est au juste une norme, ce concept employé à toutes les sauces ? En relations internationales, la définition d'une norme a fait à elle seule l'objet de nombreuses études ; la plus couramment utilisée fait état d'une règle qui engage les États dans certaines pratiques observables (Thomson, 1993 : 81). Bien qu'il assimile une norme à un « *pattern* » de comportement, Axelrod (1986 : 1097) lui associe également une dimension punitive, du fait que les acteurs anticonformistes subissent souvent des sanctions lorsqu'ils violent la norme. Pour Kratochwil (1989), la norme se distingue d'un simple impératif spécifique à une situation donnée quand elle définit des classes d'événements en indiquant la série de circonstances qui leur sont applicables. Il identifie en ce sens un critère de généralité qui se distingue de la spécificité d'une commande unilatérale.

Cette définition usuelle d'une norme en termes de *standard* de comportement plutôt qu'en termes d'*habitude* de comportement a ses implications théoriques : d'une part, la notion de légitimité est essentielle ; une norme se doit d'être observée parce qu'elle est incontournable au sein d'une communauté d'États, parce qu'on s'y sent lié, et non pas parce qu'elle est simplement coercitive (Finnemore et Sikkink, 1998 : 892 ; Finnemore, 1996 : 23 ; Florini, 1996 : 365). D'autre part, elle est un comportement visible et non pas une « idée » (Krasner, 1983 : 3).

Finnemore (1994 : 3) a préféré ajouter une dimension idéale aux normes, les définissant tel « *a set of intersubjective understandings readily apparent to actors that makes behavioral claims on those actors* ». Dans le même registre, la plupart des chercheurs vont au-delà du comportement et définissent les normes en termes de standards de comportement applicables à *des acteurs dotés d'une identité donnée*, où l'identité est la perception qu'ont les acteurs politiques d'eux-mêmes et de leurs relations avec chacun des autres acteurs (Finnemore, 1996 : 2 ; Finnemore et Sikkink, 1998 : 891 ; Katzenstein, 1996 ; Klotz, 1995 : 451-78). Cette définition a le mérite d'esquisser une séparation entre les intérêts égoïstes des États et la norme proprement dite, comme si cette dernière jouissait d'une certaine autonomie. La norme est le fait d'une culture commune qui contraint les États à adopter des comportements, et non l'expression d'un simple comportement qui pourrait découler d'un intérêt rationnel de l'État pour la coopération. Par « intérêt rationnel de l'État », on entend les motivations nationales et égoïstes d'un État qui l'exhortent à adopter une position sur l'échiquier international, par opposition à une norme internationale qui, elle, le contraint de l'extérieur et limite sa liberté.

1.1.2 Types de normes

Une littérature abondante se consacre à dégager les différents types de normes. Mais les critères de qualification des normes sont légion. Chez Goertz et Dielh (1992 : 640), on distingue les normes coopératives, qui correspondent aux intérêts de tout un chacun et qui ne nécessitent donc pas de punition, des normes hégémoniques, imposées par des acteurs autoritaires qui brandissent des sanctions et qui s'appuient sur un organe punitif centralisé. Enfin, une troisième catégorie fait état de normes dites décentralisées ; elles se caractérisent par des intérêts conflictuels, soit, mais par un pouvoir en revanche décentralisé, l'ensemble des membres coopérant pour sanctionner en vertu d'un code de déontologie. Outre cette catégorisation suivant la nature du consensus entre les États, il y a la distinction entre les normes régulatrices, qui contraignent à l'adoption d'un comportement désirable, et les normes constitutives, qui sont créatrices de nouveaux acteurs, institutions ou catégories d'action (Finnemore et Sikkink, 1998 : 891 ; Katzenstein, 1996 ; Searle, 1995 : 43-50).

Kratochwil (1989 : 13) distingue aussi les normes suivant leur portée, selon qu'elles sont tacites ou explicites, coordonnées ou encore issues d'une lutte de pouvoir entre intérêts divergents. Au demeurant, il différencie les règles pratiques, qui visent un objectif, des principes généraux qui permettent d'encadrer le dilemme entre l'intérêt des États et les actions socialement désirables. Enfin, il distingue les normes légales, enchâssées dans le juridique, des normes déontologiques, qui font appel à la moralité et qui peuvent être essentiellement politiques. Ce qui fait consensus, c'est l'idée selon laquelle une norme est une règle autonome qui, sous le couvert d'un principe, d'un objectif ou d'une pratique concrète, commande une adhésion par sa seule existence.

1.1.3 Un réalisme critiqué

Tant la définition d'une norme internationale que les typologies de normes engendrent un certain malaise. L'intérêt égoïste des États et la conformité à une norme internationale s'entrechoquent, et les chercheurs ne s'entendent pas sur leur poids relatif. Les écoles dominantes à vocation réaliste sous-estiment le rôle des normes dans les décisions politiques (Florini, 1996 : 365 ; Kahler, 1998 : 921 ; Sikkink et Finnemore, 1998 : 889). Elles se contentent d'étudier le comportement rationnel de l'État. Ainsi, elles soutiennent que les relations internationales sont dictées par l'intérêt national des États qui cherchent à maximiser leurs gains sur l'échiquier politique (Finnemore, 1998 ; Keohane, 1988a, 1988b ; Ruggie, 1993 ; Sikkink et Finnemore, 1998 : 889). La norme est en quelque sorte une anomalie qui vient brouiller les données, puisqu'elle peut forcer un État à agir à l'encontre de ses intérêts. Les réalistes diront, à ce moment, que la crainte de la sanction fait qu'un État a intérêt à obéir, si bien que la norme n'est pas suivie par le sentiment d'y être lié, mais plutôt par simple intérêt. Par opposition, les tenants de l'approche institutionnelle feront état d'une culture commune, donc de l'obéissance à une norme par sentiment d'être lié.

De nombreux chercheurs ont souligné l'incapacité des réalistes à insérer la norme dans leurs modèles théoriques. Entre autres, les réalistes s'intéressent aux normes strictement en termes d'impact. Les écoles dominantes, trop concentrées sur les intérêts de l'État, ont échoué dans leur tentative d'expliquer les changements de normes (Finnemore et Sikkink, 1998 : 888 ; Florini, 1996 : 374 ; Legro et Kowert, 1996 : 469,73). Elles optent pour la thèse des chocs

dramatiques dans l'environnement, en faisant fi du fait que la culture change lentement et subtilement ; elles allèguent que des événements marquants peuvent entraîner des changements abrupts, et conçoivent l'histoire comme une chronologie événementielle (Legro et Kowert, 1996 : 473). Les études sur les impacts des normes témoignent aussi de la difficulté méthodologique d'isoler les décisions des États, prises en vertu d'intérêts nationaux, de celles prises afin de se conformer à une norme. C'est là la faiblesse récurrente des recherches qui se concentrent sur le comportement des États, soutiennent Goertz et Dielh (1992 : 637). En effet, que dire d'un État qui adopte un comportement conforme à une norme internationale, si l'intérêt national le pousse également dans cette même direction ? Il y a là une impossibilité de conclure que l'État obéit effectivement au diktat de la norme. Pour cela, l'étude de la conformité d'un comportement étatique à une norme ne peut être concluante que dans les cas où la norme est transgressée, à moins de pouvoir contrôler la variable de l'intérêt rationnel des États (Goertz et Dielh, 1992 : 644 ; Sikkink et Finnemore, 1998 : 892).

Les approches réalistes assument l'existence d'intérêts nationaux donnés : les États et les acteurs savent ce qu'ils veulent et les chercheurs ont accès à ce savoir. En plus de tenir pour acquis que les préférences des États sont déterminées, elles ignorent les dynamiques endogènes, soit les influences sociales et individuelles qui peuvent agir sur les préférences (Finnemore, 1996 : 7 ; Keohane, 1988a).

1.1.4 L'alternative institutionnelle et ses nouvelles avenues

Pour pallier les lacunes des écoles dominantes, les recherches ont emprunté une nouvelle direction, où les États cessent d'être considérés comme des acteurs autonomes, puisqu'ils évoluent dans des structures globales qui oblitèrent en quelque sorte les frontières. Pour un, Wallerstein (1974 : 387-415 ; 1995), avec sa théorie des systèmes-monde, fait état d'une culture du capitalisme qui crée et motive des acteurs, lesquels partagent des préférences communes axées sur l'expansion et le gain. En ce sens, des États qui baignent dans une même rationalité, ici capitaliste, partagent naturellement des intérêts convergents, si bien qu'un découpage des préférences en fonction des seules frontières étatiques s'avère réductionniste. Ce sont les structures qui influencent les acteurs et non les acteurs qui créent des structures en fonction de leurs intérêts égoïstes. Dans cette mouvance, des chercheurs

plaident pour l'emprunt d'une approche dite institutionnelle et posent la question suivante : de quelle manière les normes et institutions viennent-elles contraindre les États ? (Finnemore, 1996 ; Goldmann, 1996 ; Keohane 1984, 1988a, 1989 ; Keohane et Martin, 1995 ; Krasner, 1983, 1988, 1995 ; March et Olsen, 1998 ; Stone, 1994 ; Young, 1986, 1994, 1996).

Pour les réalistes et les libéraux, les relations internationales sont purement contractuelles : comme la multiplication des relations bilatérales, particulièrement propices aux rapports de force, implique des coûts de transaction supérieurs aux gains anticipés, le multilatéralisme se pose en solution d'économie d'échelle, au prix d'une perte d'autonomie contrôlée. Par opposition, l'école institutionnelle, sans contester les objectifs sous-jacents à l'instauration de pratiques multilatérales, statue que l'institution internationale acquiert une autonomie et qu'elle peut contraindre les États. La puissance n'est pas une vertu inaltérable et l'État, galvaudé par des normes et des règles qui s'affranchissent, en vient à s'effacer devant l'institution (Keohane, 1988a, 1988b ; Ruggie, 1993).

Avec l'essor des écoles institutionnelles, les normes prennent de l'importance, ce qui forge de nouvelles avenues de recherche. Or, si les efforts préalables se sont concentrés sur l'impact des normes, peu d'études ont été menées sur l'émergence des normes (Legro et Kowert, 1996 : 469). La norme, devenue un objet en soi, est surtout étudiée sur un continuum historique et on s'attarde à sa continuité (Finnemore, 1996b ; Price, 1995 ; Price et Tannenwald, 1996). Entre autres, Barkin et Cronin (1994) ont analysé l'évolution de la norme de souveraineté à travers le temps, alors que Price (1995) et Price et Tannenwald (1996) faisaient de même en établissant la généalogie du tabou entourant l'utilisation des armes chimiques.

Kowert et Legro (1996 : 469-74) ont identifié les nouveaux fers de lance de la recherche sur les normes : l'étude de l'émergence et de l'évolution de la norme s'ajoute à celle qui porte sur la diffusion sociale des normes et sur le besoin des collectivités pour une norme. Il reste que le champ demeure grandement inexploré : encore faut-il reconnaître les normes, et savoir à quel degré elles se doivent d'être partagées pour être qualifiées de collectives. La cohabitation des normes, l'existence de « *patterns* » de changements et les efforts des

acteurs pour manipuler ou changer les normes, autant d'études restent à faire (Kowert et Legro, 1996 : 469).

Chez les institutionnalistes, la norme devient un objet d'étude central, voire un processus dynamique : les États en viennent à s'approprier une norme parce que celle-ci est associée à une identité culturelle qui leur est propre. C'est ce que March et Olsen (1998) qualifient de « logique d'appropriation ». Finnemore et Sikkink (1998) vont plus loin en ce sens en présentant un cycle de vie de la norme : dans une première phase dite d'émergence, des entrepreneurs se saisissent d'une cause, s'organisent et tentent de sensibiliser leur État ou des États où les organisations non gouvernementales jouent un rôle prépondérant. Après quoi, une cascade survient, motivée par le besoin de légitimation : la norme est adoptée (appropriation) par des États ou des organisations internationales qui, à leur tour, tentent de convaincre les autres États de sa pertinence. Finalement, la norme s'immisce dans les bureaucraties, les professions et la loi, et c'est le désir de conformité qui en est le motif (Finnemore et Sikkink, 1998 : 894-899).

March et Olsen (1998) distinguent trois caractéristiques qui opposent les écoles réaliste et institutionnelle : a priori, la logique fondamentale dans la prise de décision n'est pas la même. Les rationnels s'abreuvant à une logique des conséquences, où les choix s'effectuent selon les intérêts des acteurs. Les décisions rationnelles reposent sur un « calcul » des avantages et des inconvénients. D'un point de vue institutionnel, le choix des États est plutôt dicté par la culture : les États en viennent à intégrer des normes internationales, imitant en cela des pairs avec qui ils partagent des valeurs communes. En second lieu, la conception de l'histoire est source de divergence. Les réalistes empruntent la conception de Pareto sur la compétition pour la survie, et l'histoire devient le théâtre d'une compétition perpétuelle pour les ressources limitées. Pour les institutionnalistes, l'histoire est une adaptation lente et continuelle aux changements dans l'environnement. En troisième lieu, la création des normes est délibérée chez les réalistes, pour qui les États-nations sont créateurs d'identité civique. Chez les institutionnalistes, la création de normes n'est pas intentionnelle, mais se fait à travers l'éducation et la culture : les normes évoluent au gré d'identités transnationales. Par exemple, les démocraties ne se font pas la guerre ; la pratique d'experts, qui crée une

habitude de collaboration, contribue aussi à l'évolution des normes (March et Olsen, 1998 : 949-951).

1.1.5 Un problème : la cohabitation évolutive entre intérêts rationnels et culture institutionnelle

Les décisions des États sont-elles motivées par leurs intérêts rationnels ou par les normes internationales ? En d'autres termes, l'État détermine-t-il ses relations avec les autres États selon ce que dictent les pressions nationales ou est-il enclin à suivre les traditions ou grands courants internationaux ? Soulignant la richesse des études portant sur cette dynamique particulière, Finnemore et Sikkink (1998) notent la tendance des chercheurs à opposer invariablement normes et relations internationales. Elles dénoncent le réflexe qui consiste à confronter les normes à la rationalité et allèguent que le choix rationnel de l'État ne peut être isolé du contexte culturel et normatif ; elles spécifient que la question de la nature précise de cette relation déchire les chercheurs (Finnemore et Sikkink, 1998 : 909).

Pour Kahler (1998), la culture n'est pas une alternative aux modèles de choix rationnels mais bien leur extension. D'ailleurs, un nombre croissant de chercheurs démontrent que les identités culturelles, qu'elles soient militaires chez Legro (1995), ou corporatives chez Kreps (1990), déterminent les préférences organisationnelles et nationales de l'État. L'influence de la culture sur les positions officielles d'un État n'est pas contestée en soi. C'est le dilemme de l'œuf et de la poule qui oppose les chercheurs : le choix rationnel de l'État est-il un produit socioculturel ou forge-t-il l'environnement culturel et social ? (Finnemore et Sikkink, 1998 : 1911 ; Kahler, 1998 : 936).

March et Olsen (1998) soutiennent aussi que les deux logiques ne sont pas mutuellement exclusives. Autrement dit, l'État prend à la fois des décisions en fonction des conséquences pour ses intérêts nationaux (choix rationnel) et en fonction de la culture, de l'identité, qu'il s'approprie (choix institutionnel). Ces auteurs dégagent quatre manières d'envisager cette relation : suivant une première hypothèse, une logique claire va dominer celle qui l'est moins. C'est dire que si des identités culturelles et des normes ambiguës s'opposent à des intérêts nationaux forts, ce sont ces derniers qui motiveront les décisions, et vice-versa. Selon la seconde hypothèse, une logique dominante est utilisée pour établir les contraintes

fondamentales, tandis que l'autre logique sera utilisée pour renforcer ou affiner ces contraintes. Suivant la troisième hypothèse, il peut y avoir une relation dite de « développement » entre l'action conséquente et l'action motivée par la norme : c'est le cas lorsque des acteurs, pour des raisons purement instrumentales, entrent dans de nouvelles relations multilatérales, pour en arriver à développer des nouvelles normes ; les normes qui résultent de l'expérience peuvent prendre le dessus par la suite. Enfin, une quatrième hypothèse fait état de ce qu'une logique peut être la simple manifestation de l'autre, voire l'issue de l'autre (March et Olsen, 1998 : 952-954).

En bref, de nombreux travaux établissent la distinction entre les deux écoles, souvent pour souligner la pertinence de développer l'approche institutionnelle qui rappelle l'importance des normes. Mais s'il y avait plus que du sang neuf en soi pour stimuler les recherches ? Et si c'était le mélange du sang neuf au matériau préexistant qui fourbissait la recherche en nouvelles avenues ? Comparer deux écoles consiste encore à les séparer pour en établir la distinction, même si la conclusion rejette toute ségrégation absolue. Olsen et March (1998 : 953), affirment que « *despite these interconnections, we believe that the two logics are sufficiently distinct to be viewed as separate explanatory devices* ».

Khun (1972), avec ses théories sur la succession des paradigmes scientifiques, cultivait l'idée selon laquelle une anomalie, qui résulte d'un choc entre courants scientifiques distincts, entraîne une remise en question des idées dominantes, laquelle s'avère génératrice d'avancement. C'est le choc entre l'acquis et le nouveau et non la nouveauté qui fait l'innovation. Kahler (1998 : 922) a bien ouvert une brèche en ce sens en notant que la lutte idéologique entre les écoles a permis d'enrichir l'agenda des études en relations internationales : « *Another intellectual tournament of this kind might be preempted by demonstrating the value of a competitive exchange between those endorsing rationalist models and their critics, rather than an all-or-nothing contest producing victory or defeat for one side* ».

De nombreux chercheurs se sont attardés à baliser les limites du réalisme, à suggérer l'alternative institutionnelle et à différencier les approches, mais fort peu ont cherché à étudier la coexistence des approches et leur enrichissement individuel, ni à étudier une telle

cohabitation pour un enjeu précis. Audie Klotz (1995) l'a fait lorsqu'elle a concrètement analysé la dynamique de la relation entre la norme de l'égalité raciale et les sanctions américaines imposées contre l'Afrique du Sud. L'auteure a démontré l'existence d'une norme d'égalité raciale qui est née après que les États-Unis, engagés dans des relations commerciales avec l'État ségrégationniste, aient troqué leur non-interventionnisme contre des sanctions, lorsqu'il devint clair que le silence ne coïncidait plus avec la stabilité des échanges. Elle a choisi d'y aller d'une double analyse, soit en utilisant tour à tour un schéma réaliste, puis un schéma institutionnaliste, davantage pour faire part des vertus du second modèle que pour souligner l'intérêt du doublé.

Ce qui ressort, finalement, des études de March et Olsen, de Kahler, ainsi que de Klotz, c'est qu'il serait hasardeux de prêcher pour une seule approche dans l'étude des relations multilatérales. C'est donc cette voie qui constituera la trame centrale de la présente réflexion : puisque les États engagés dans le multilatéralisme agissent à la fois en fonction de la culture ambiante et de leurs intérêts rationnels, ne serait-il pas réducteur d'expliquer un enjeu de relations internationales en s'inspirant d'une seule école ?

Parce qu'elle soupèse les intérêts étatiques et les intérêts d'une communauté, la question de la nécessaire complémentarité des deux écoles sera abordée par l'entremise d'un enjeu de coopération qui doit, en plus de préoccuper une communauté d'États, engager les intérêts nationaux d'un ou de plusieurs États en particulier. La gestion interaméricaine du problème de la drogue a ceci de particulier qu'elle a été historiquement analysée d'un point de vue réaliste. Non seulement n'a-t-elle pas fait l'objet d'études sur la relation complexe entre normes et intérêts rationnels, mais de plus, a-t-elle vu sa dimension normative bien souvent évacuée. Dans le domaine des drogues, les intérêts politiques des États sont d'une clarté telle qu'ils ont la plupart du temps canalisé l'attention des chercheurs au détriment des normes.

1.2 Un cas spécifique : la drogue et les Amériques

Il est un cas où les intérêts rationnels d'un État ont lourdement influencé un ordre coopératif : le système interaméricain est animé par les États-Unis, dont la traditionnelle capacité d'imposer des politiques n'est plus discutée. En particulier, l'enjeu du trafic des drogues dans

les Amériques est à la fois l'objet de multiples efforts de coopération régionale et le théâtre de nombreux actes unilatéraux des États-Unis, lesquels disposent d'intérêts rationnels marqués dans ce domaine.

Depuis 1997, l'enjeu est au centre de l'échiquier interaméricain : les États tentent d'imbriquer de nouvelles normes juridiques afin de se doter d'outils régionaux dans la lutte contre les drogues. Le Canada est partisan de l'adoption d'une norme de sécurité humaine, afin que la lutte contre les drogues se concentre sur les besoins de l'individu en matière de santé, d'éducation et de prévention. Les États-Unis, de leur côté, proposaient de doter la région d'un système d'évaluation afin de souligner les succès et les échecs des efforts de chacun des pays dans la lutte contre la drogue. Ils ont vu leur projet se cristalliser en septembre à Ottawa lors de la signature d'un accord par tous les membres de l'OÉA³.

March et Olsen, dans une de leurs hypothèses, émettaient l'idée d'une relation évolutive entre intérêts rationnels et normes contraignantes. Ce sont tant les intérêts rationnels des États engagés dans des relations multilatérales que l'existence de normes culturelles contraignantes qui motiveraient les pourparlers visant à ériger de nouvelles normes, opinent-ils. Si bien que pour comprendre le pourquoi de nouvelles stratégies de lutte contre les drogues, il est impératif d'analyser tant les intérêts nationaux des États porteurs de projets que la culture régionale qui pousse à de telles initiatives. Or, un bref aperçu de la littérature sur la gestion du trafic de drogues dans les Amériques démontrera ce réflexe des chercheurs à s'attarder aux intérêts des puissants Américains et à délaisser le rôle des normes.

1.2.1 État des connaissances : un angle normatif peu abordé

Force est d'admettre que les recherches en matière de drogues dans le contexte du régionalisme interaméricain ont eu tendance jusqu'à présent à privilégier le point de vue réaliste et, par conséquent, à s'intéresser aux motivations des États. Elles ont analysé les lacunes des interventions, puis ont imputé ces travers au manque de cohésion entre les États trop centrés sur leurs intérêts.

³ Voir : ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. « Accord conclu à Ottawa sur un mécanisme d'évaluation de l'action antidrogue ». *Communiqué*, n° 197, 2 septembre 1999.

Les chercheurs s'entendent sur un constat d'échec dans la lutte aux drogues dans les Amériques (Aureano, Berthiaume et Klepak 1997a ; Bagley, 1994 ; Falco, 1998 ; Jones, 1998 ; Labrousse et Koutouzis, 1996 ; McAllister, 1995 ; Seccombe, 1997 ; Zirnite, 1998). Si bien que le pourquoi d'un tel échec a nourri de nombreuses études, lesquelles se sont naturellement concentrées sur l'inégale lutte pour le pouvoir qui a opposé États-Unis et pays du Sud. Plusieurs chercheurs, parmi lesquels Aureano, Fortmann et Lopez (1997), ont souligné la propension des États-Unis à imposer la répression des drogues au moyen d'actes unilatéraux ou encore par le biais de l'Organisation des États américains, qui s'est posée très tôt en croisé dans la lutte contre le trafic de drogues.

Plusieurs travaux portent sur les thèses qui ont guidé les efforts d'intervention des États, histoire de discuter de leur inefficacité et d'identifier les paramètres politiques qui ont parfois eu préséance sur l'enjeu lui-même. S'attaquer à l'épineux problème du trafic de drogue, c'est avant tout faire face à ce dilemme : faut-il s'en prendre à la production qui est à la source ou, en bout de ligne, à la consommation ? Selon la thèse longtemps dominante de l'offre, le problème, essentiellement externe aux États du Nord, commande que l'on s'attaque à la production de drogues qui émane du Sud par l'emploi de moyens extraordinaires, pour ne pas dire militaires. Falco (1998) ; Reyes (1994) et Smith (1996) ; Zirnite (1998), ont fait état de ce que cette logique a conduit au scénario du « narcoterrorisme », qui stipule que les cartels sont des guérillas profondément anti-américaines et déterminées à contaminer les États-Unis.

Or, la stratégie du contrôle de l'offre est restrictive car elle oblige à catégoriser les États selon qu'ils sont producteurs ou consommateurs, en dépit des nuances. En ce sens, la sécurité nationale vient légitimer la répression : elle suppose des États menacés qui se défendent contre d'autres États menaçants. Les critiques de cette stratégie de l'offre croient que les États-Unis cherchent en fait à perpétuer et consolider en toute légitimité leur influence en Amérique Latine. Les auteurs tels : Klepak (1996), Reyes (1994), Tokatlián (1994) et Toro (1995) défendent la thèse du néocolonialisme américain et considèrent que la thèse du « *narcotrafic* » est un leurre, puisque les liens entre guérillas et trafiquants sont un mythe qui trahit une réalité beaucoup plus complexe. Après la chute du bloc communiste, affirme entre autres Klepak (1996), un nouvel impératif de sécurité s'imposait chez les Américains afin de justifier leur ingérence en terre latino-américaine : la drogue incarnerait ce bouc émissaire.

Alors que la stratégie de l'offre a fort mauvaise presse chez les chercheurs, d'aucuns ont cru qu'il incombait au Nord de supprimer la demande⁴. Récemment, des auteurs ont identifié d'autres voies d'évitement. Pour Aureano, Fortmann et Lopez (1997), les conceptions de l'offre et de la demande font toutes deux état d'un « antagonisme » entre l'État et la drogue qui engendre un cercle vicieux : la prohibition pousse à créer des institutions, lesquelles renforcent l'interdit. Ce dernier, à son tour, forge un contexte favorable à la criminalité qui justifie la prohibition. L'action politique devient à la fois cause et effet de ce qu'elle veut circonscrire. Ces auteurs plaident donc pour la légalisation.

S'avouant de facture néoréaliste, ces chercheurs soutiennent qu'il faut sortir la drogue du cadre politique paralysé par l'opportunisme et ils n'envisagent pas le multilatéralisme autrement que d'un point de vue rationnel : les intérêts divergents des pays font en sorte qu'ils utilisent le multilatéralisme pour servir leurs fins. Les tenants de cette école allèguent qu'il n'est plus possible d'ignorer les paramètres politiques qui nourrissent le trafic et qu'il vaut mieux éviter l'appropriation politique du problème en optant pour la légalisation (Aureano, Klepak et Lopez, 1997 ; Del Olmo, 1992 ; Sauloy et Le Bonniec, 1992)⁵. Par contre, des chercheurs comme Stevenson (1994) et Seccombe (1997) remarquent que l'efficacité réelle d'une potentielle légalisation est hypothétique.

Bref, les auteurs s'entendent pour dire que les États sont dotés d'intérêts rationnels, qu'ils tendent à s'y cantonner, et que ces luttes intestines entravent les efforts de coopération régionale. La littérature se concentre essentiellement sur les positions et comportements des États membres face au dilemme de l'offre et de la demande. Mais relativement peu a été écrit

⁴ Les positions en faveur de l'offre ou de la demande sont fort complexes et nuancées : les États du Sud tendent évidemment à rejeter l'idée d'un contrôle de l'offre et à renvoyer le Nord à ses devoirs. Par contre, il serait faux d'opposer irrémédiablement le Nord au Sud et de statuer d'une seule position sudiste. En effet, les petits pays des Caraïbes ont tendance à s'aligner avec les États-Unis, soucieux qu'ils sont de se protéger contre les barons de la drogue qui menacent leur souveraineté nationale. Les pays latino-américains continentaux, moins dépendants de leur petitesse, veulent d'un contrôle des drogues, mais d'un contrôle moins américanisé. Au-delà de ces positions officielles, il est évident qu'historiquement, des narcos-gouvernements n'ont cherché qu'à feindre une collaboration, tout en refusant dans les faits de mordre la main qui les nourrissait et à renoncer à une activité économique jugée prospère.

⁵ Bref, les chercheurs identifient trois voies stratégiques pour l'avenir : dans le coin gauche, la sortie du cadre politique que représenterait la légalisation ; dans le coin droit, la continuation d'une répression à caractère très réaliste, encore stimulée par les actes unilatéraux des États-Unis. Reste une solution politique mitoyenne : le multilatéralisme soutenu au nom d'intérêts communs pour la sécurité régionale. Pour l'heure, le débat demeure inscrit à l'intérieur du cadre politique au sein de l'OEA. La répression fait consensus et la légalisation n'a pas d'assise sérieuse.

sur la relation entre les stratégies et leur but, et sur leur construction politique et juridique en contexte de régionalisme. Ces notions de répression, d'offre et de demande, qui ont nourri les stratégies interaméricaines de lutte contre les drogues, n'ont guère été intégrées et analysées dans un système normatif en évolution.

Aussi, la drogue gagnerait à être étudiée en termes de construction de normes régionales sur le continent américain. Jusqu'à présent, la question a été abordée suivant un schème d'analyse très rationnel, si bien que nombre d'écrits se cantonnent sur les territoires nationaux, ou encore s'en affranchissent pour épouser le bilatéralisme, le temps d'analyser la relation entre un ou des États et les incontournables États-Unis. Ce fut notamment le cas pour les Andes, berceau de la stratégie américaine des années 80-90, à propos desquelles MacGregor (1993) et Walker (1994) ont abondamment traité des programmes hégémoniques d'intervention militaire et économique.

Ainsi, il est significatif de constater que Bruce Bagley (1996), qui a consacré un ouvrage entier à établir une bibliographie sur le trafic des drogues dans les Amériques, a divisé l'imposante littérature selon un critère essentiellement géographique, faisant correspondre un chapitre à chaque État. Dans la même optique, Bagley et Walker (1994) ont publié un collectif majeur sur le régionalisme et les drogues : *Drug Trafficking in the Americas*, toujours dans une perspective très réaliste et centrée sur l'État, chacun des pays faisant l'objet d'une étude de cas distincte. Un seul chapitre ouvre une brèche en sortant le trafic du contexte étatique, mais pour l'inscrire dans son contexte international et non régional.

De fait, même les auteurs qui se sont penchés sur le multilatéralisme régional et se sont éloignés de la classique revue de l'hégémonie américaine, ont eu tendance à attribuer aux États ou aux groupes d'États une position bien précise. Ils ont tenu pour acquis que les pays du Sud agissaient en fonction de leurs intérêts et ils n'ont pas cherché à considérer la possible instauration d'une culture du régionalisme qui aurait pu compléter les intérêts égoïstes. Cette tendance à analyser le problème en fonction des intérêts rationnels est peut-être le reflet de la nature même des interventions interaméricaines. Pour Klepak (1997) qui, lui, s'est penché sur la rationalité sous-tendant les initiatives de l'OÉA, il est clair que les relations

interaméricaines présentent une dynamique qui s'inspire davantage de l'école réaliste que de l'école institutionnelle.

Mais la littérature a peut-être évacué trop vite la culture institutionnelle. Hormis Ethan Nadelmann (1990), qui a analysé d'un point de vue institutionnel l'évolution de la norme de la répression des drogues, mais sur le plan international et non pas régional, peu se sont aventurés dans la voie normative. L'ascendance des Américains a été si forte sur l'ensemble du continent qu'elle a monopolisé l'attention des chercheurs. Or, la répression de la drogue ne tient pas qu'à la résultante des seuls intérêts des États : si les motifs qui incitent à suggérer des stratégies sont encore dictés par les intérêts rationnels des États, il reste que les normes déjà en place ont leur importance lorsque le temps vient pour la communauté interaméricaine d'adopter ou non ces propositions.

C'est là le danger d'utiliser exagérément l'analyse réaliste. Sous prétexte que les États élaborent des stratégies en fonction de leurs intérêts nationaux, faut-il de ce pas conclure que la réception de ces stratégies se fera en fonction de la puissance de leurs promoteurs ? Les normes préexistantes ont fait consensus : elles ont rallié une communauté. L'ensemble interaméricain est certainement plus déterminant que ses parties. En ce sens, l'opinion majoritaire exprimée dans les ententes multilatérales est plus contraignante que la position d'un minoritaire, aussi puissant soit-il. Les stratégies récentes de lutte contre les drogues, qui occupent l'agenda hémisphérique depuis 1997, semblent témoigner de l'impact des normes déjà acceptées par la communauté interaméricaine sur les décisions futures.

1.2.2 Les stratégies actuelles : laquelle rallie la communauté ?

Les deux nouvelles stratégies que sont *la sécurité humaine* et *l'évaluation multilatérale* semblent reposer sur des motivations complexes et parfois contradictoires. Le projet de sécurité humaine est né d'une initiative canadienne : le Canada veut amener l'Organisation des États américains à s'entendre sur une philosophie de lutte contre les drogues. La proposition d'enchaîner le principe de la sécurité humaine table sur l'importance d'une intervention tous azimuts au nom des droits de la personne. Elle justifie une action globale sur l'ensemble du territoire que couvre le continent américain, sans égard aux frontières nationales. C'est ce même argument de « sécurité humaine » qui colore les discours du

ministre canadien des Affaires extérieures, Lloyd Axworthy, lorsqu'il invoque des raisons humanitaires pour justifier l'interaction canadienne au Kosovo⁶.

Pendant ce temps, l'évaluation multilatérale repose sur le principe d'une intervention de chacun des États sur son propre territoire, laquelle est analysée par la suite au plan régional. Les États-Unis, qui critiquent depuis longtemps le manque d'empressement de certains États du Sud à lutter contre les drogues, sont particulièrement impliqués dans ce processus qui regorge en promesses de redorer une image perdue. Ce sont eux qui ont initié ce projet visant à doter le système interaméricain d'un instrument qui permet de s'assurer que tout un chacun intervienne contre les drogues sur sa juridiction.

Le discours canadien s'est engagé alors que le processus de certification multilatéral était déjà en cours. Pourquoi deux projets d'élaboration de normes en apparence si différents se trouvent-ils conjointement au sein d'un même cadre régional ? Florini (1996) et, avant elle, Axelrod (1986), ont appliqué la théorie évolutionniste pour étudier le succès ou l'échec d'une norme en situation de compétition. L'approche part du postulat darwiniste selon lequel la survie des gènes dépend en partie de la qualité de leur interaction avec les autres gènes. Par analogie, la similitude d'une norme avec les normes déjà existantes favorise sa survie (Florini, 1996). Dans la lignée de Florini, nous posons que deux normes régionales en voie d'élaboration ne pourront coexister si l'une et l'autre n'ont pas une certaine similitude. S'il y a divergence, la norme qui est conforme à celles déjà érigées sera destinée à survivre.

Or, il ressort que les projets de sécurité humaine et d'évaluation multilatérale divergent : ils prévoient une philosophie d'intervention à l'opposé et servent des intérêts qui diffèrent. Il serait en effet illusoire d'ignorer que ces stratégies apportent des avantages spécifiques aux États qui en sont les plus ardents défenseurs et qui cherchent à les imposer à la communauté interaméricaine. Chacun des pays promoteurs a ses intérêts égoïstes pour son plan, il est donc titulaire d'intérêts rationnels distincts dans le contrôle des stupéfiants dans les Amériques. Mais plutôt que de nous attarder à la puissance de persuasion de ces pays, nous nous

⁶Voir, entre autres, Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, à l'école de relations publiques et internationales Woodrow Wilson de l'université Princeton, Princeton, New Jersey, 7 avril 1999.

interrogerons sur l'impact que les normes préétablies peuvent avoir sur leur projet. Suivant en cela Florini, nous évaluerons l'avenir des stratégies non pas en fonction de la puissance de leur promoteur, mais bien en fonction de leur similitude avec les normes déjà acceptées par l'ensemble de la communauté.

Le projet d'évaluation multilatérale des États, solidement engagé, a déjà fait l'objet d'un accord multilatéral. Pendant ce temps, la sécurité humaine demeure un vague projet canadien qui ne s'est pas encore concrétisé. Ce dernier projet demeure pour l'instant une proposition qui n'a fait l'objet d'aucun accord. Nous chercherons à comprendre pourquoi la communauté interaméricaine s'est mobilisée derrière le projet de certification, alors que la stratégie de sécurité humaine demeure à l'arrière plan. Il serait douteux de voir la communauté interaméricaine se rallier à une stratégie qui entrerait en contradiction avec une norme préétablie qui fait consensus. Ce qui nous amène à formuler une question spécifique : le projet de certification multilatéral serait-il plus conforme aux normes hémisphériques de contrôle des drogues que ne l'est le projet de sécurité humaine ?

Nous postulons donc que le sort des dites stratégies de lutte contre les drogues dépend d'une culture régionale qui supprime les intérêts égoïstes des États. Hormis Cuba, exclue de l'Organisation des États américains, les pays d'Amérique Latine se sont engagés dans un processus de démocratisation qui laisse présager le développement d'une culture libérale commune. Cette politique commune est peut-être assez forte pour définir un choix vers des stratégies qui seront plus à même d'assurer la protection de la région.

Nous posons l'hypothèse à l'effet que *le projet américain de certification multilatérale est retenu parce qu'il contribue à soutenir une norme de contrôle des drogues, alors que le projet canadien de sécurité humaine, en rupture avec cette norme, ne rallie pas la communauté interaméricaine.*

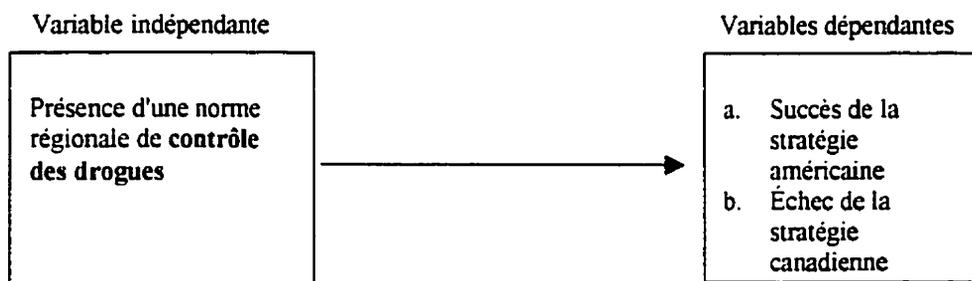
La stratégie américaine est favorisée car elle est conforme à une norme régionale de contrôle des drogues comme élément de la culture hémisphérique.

1.3 Méthode

1.3.1 Cadre Opératoire

Hypothèse opérationnelle : La présence d'une norme régionale de contrôle des drogues assure le succès de la stratégie américaine et l'échec de la stratégie canadienne.

Nous postulons qu'il existe une norme de contrôle hémisphérique des drogues, norme que les stratégies futures doivent respecter pour être adoptées par l'ensemble de la communauté interaméricaine. La notion de « norme » de contrôle des drogues mérite d'être explicitée car elle suppose deux dimensions : elle signifie qu'en plus d'avoir adopté l'idée de la répression des drogues, l'hémisphère a déterminé un modèle de répression devenu incontournable, coutumier et contraignant. C'est ce modèle que nous devons définir à l'aide d'une série d'indicateurs.



Les indicateurs
La protection de la démocratie
L'objet de la sécurité
Le sujet de la sécurité
L'étendue de l'intervention : agir sur les drogues, les crimes connexes
L'angle d'intervention : offre, demande, approche mixte

1.3.2 Définition des concepts opératoires utilisés

Présence d'une norme régionale de **contrôle des drogues** : L'idée d'un contrôle obligé des drogues se serait imposée au sein de la communauté hémisphérique. Qui plus est, ce contrôle se ferait selon un modèle. Il existerait donc des coutumes interaméricaines dans le contrôle des drogues.

Afin de déterminer ce qui est désormais pris pour acquis dans le contrôle hémisphérique des drogues, cinq indicateurs ont été sélectionnés. Ces indicateurs émanent de questions qui cernent le pourquoi et le comment du contrôle des drogues.

Les deux premiers indicateurs renvoient aux objectifs du contrôle des drogues. Un *objectif* suppose à la fois une finalité et un intervenant responsable d'assurer cette finalité. On suppose que la communauté interaméricaine s'entend sur l'objet qu'il faut sécuriser contre la drogue, ce qui, dans un second temps, a ses implications sur le sujet qui sera responsable de sécuriser.

Objet de la sécurité : Il s'agit d'une référence à l'*objectif* de l'intervention contre les drogues : les initiatives interaméricaines visent-elles à protéger les États ou les individus ?

Sujet de la sécurité : S'il est un objet à sécuriser contre la drogue, qu'en est-il du sujet qui est responsable d'assumer cette sécurité ? Est-ce chacun des États ou l'Organisation des États américains qui est tenu de contrôler les mesures proposées ? Quelles sont les responsabilités de chacun ?

Le troisième élément réfère à la relation que les partenaires établissent entre la drogue et la démocratie, une valeur à laquelle les pays de l'hémisphère ont convenu d'adhérer. Florini postulait que les normes s'érigaient à la manière d'un système, en sorte que nous choisissons d'analyser la relation qu'entretient le contrôle des drogues avec cette norme démocratique externe.

Contrôle des drogues comme élément de démocratie : La démocratie est un principe de plus en plus enchâssé dans les ententes interaméricaines. Quelle conception de la démocratie est admise par la communauté lorsqu'il est question du contrôle de drogues ? Justifie-t-on le contrôle de la drogue par l'argument de la démocratie ? La drogue est-elle vue comme une

menace à la souveraineté de l'État démocratique ou comme la résultante d'un déficit de démocratie ?

Les deux derniers indicateurs font référence au « comment » de l'intervention. Il s'agit ici de déterminer de quelle manière la communauté procédera désormais au contrôle des drogues.

L'étendue de l'intervention : A-t-on coutume de privilégier une intervention sectorielle et limitée au seul trafic de drogues (agir sur les drogues seules), ou préfère-t-on étendre le registre et contrôler les crimes connexes ?

L'angle d'intervention : Les initiatives interaméricaines privilégient-elles une stratégie de contrôle de l'offre, de réduction de la demande ou signifient-elles le développement d'une stratégie mixte par l'offre et la demande ?

1.3.3 Vérification de l'hypothèse

L'hypothèse fait état d'un lien entre le succès ou l'échec de deux stratégies et l'existence d'une norme dans le contrôle régional des drogues. Il y a deux pans à cette hypothèse. Tout d'abord, elle suggère la présence d'une norme dans le contrôle des drogues, laquelle norme se manifesterait par cinq éléments désormais incontournables. Ensuite, elle propose que la stratégie de certification multilatérale est en continuité avec cette norme, tandis que la stratégie canadienne est en contradiction avec la norme. L'hypothèse sera donc validée s'il est démontré, d'une part, qu'il y a eu formation d'une norme interaméricaine de contrôle des drogues et, d'autre part, que la certification multilatérale est plus conforme à la norme que ne l'est la sécurité humaine. Non seulement est-il nécessaire d'établir les divergences entre le projet de sécurité humaine et la certification multilatérale, mais encore faut-il démontrer que ces divergences, dans le cas de la sécurité humaine, se traduisent par un non-respect de la norme.

L'hypothèse sera entièrement satisfaite s'il est démontré que la certification multilatérale est acceptée comme règle régionale parce qu'elle respecte les cinq indicateurs qui guident l'ensemble des interventions interaméricaines alors que les objectifs du projet de sécurité humaine entrent en contradiction avec ces cinq éléments. Il est possible que la sécurité

humaine satisfasse en partie aux cinq indicateurs mentionnés et que l'évaluation multilatérale ne soit pas tout à fait conforme au modèle. Dans le cas où la certification multilatérale ne correspondrait pas en tout point aux cinq éléments, elle devra à tout le moins y correspondre assez fidèlement, et davantage que le pendant canadien. On dira alors que l'hypothèse sera partiellement validée.

1.3.4 Stratégie de vérification

L'hypothèse suggère que la stratégie américaine est en continuité avec une norme préétablie alors que la stratégie canadienne est en rupture avec cette norme. La vérification consistera donc à établir l'existence d'une norme en matière de lutte contre la drogue puis à déterminer en quoi les stratégies sont conformes ou non à cette norme.

Nous chercherons à cerner le contenu de la norme régionale telle qu'elle a évolué. Les ententes multilatérales sont un excellent indicateur de ce qu'une communauté d'États reconnaît et s'engage à respecter une norme. Les ententes hémisphériques sur la lutte contre les drogues conclues par l'Organisation des États américains, et donc sanctionnées par la communauté interaméricaine, constitueront donc le corpus d'analyse.

Pour commencer, nous devons nous attarder à l'évolution des stratégies passées afin d'en dégager une norme de contrôle qui contribuerait à les justifier. Nous suivrons l'évolution de chacun des indicateurs afin d'identifier le modèle de lutte contre les drogues privilégié par la communauté. Nous devons établir que l'ensemble des ententes multilatérales répond au diktat de cette norme devenue impérative. Cette première analyse repose sur la genèse des ententes antidrogues et non pas sur les stratégies récentes. Une fois la norme identifiée, nous démontrerons que les stratégies récentes n'ont d'autre choix que de perpétuer ce modèle en analysant la proposition de drogues et sécurité humaine et l'entente sur l'évaluation multilatérale. Nous comparerons le contenu de ces stratégies avec le modèle interaméricain identifié au préalable afin de vérifier si l'évaluation multilatérale y est plus conforme.

Nous nous référons à la démarche suggérée par Richard Price, dans son article *A Genealogy of the chemical weapons taboo*, lequel traite de la norme de non-utilisation de l'arme

chimique. Selon ses propres termes, l'auteur cherchait non pas à prouver que l'interdiction d'utilisation des armes chimiques était une norme si puissante qu'elle conditionnait les États à ne pas les utiliser, mais plutôt à scruter les résistances aux armes chimiques qui ont mené à la création de la norme (Price, 1995 : 74). L'auteur ajoute :

As previewed above, providing an adequate account of the CW taboo requires an understanding of the meanings that have served to constitute and delegitimize this category of weapons. This "how" question of understanding meaning is different from the "why" question of causal explanation that is usually the focus of international relations scholarship (p. 84).

C'est ce qui inspire notre propre démarche. Plutôt que de questionner le pourquoi de deux stratégies, en analysant les intérêts qui y perlent, une méthode à saveur institutionnelle s'attardera aux acquis culturels antérieurs qui pourraient favoriser l'adoption d'une stratégie plutôt qu'une autre. À la différence d'une analyse réaliste qui s'attarderait à la puissance des États promoteurs des projets, notre analyse exige une genèse d'ententes plutôt qu'une mise en contexte des rapports de force entre les États.

Nous procédons donc selon les étapes suivantes :

- 1) Démonstration de l'existence d'une norme de répression sur le continent américain selon les cinq critères identifiés.
- 2) Étude de conformité avec les stratégies canadienne et multilatérale.
 - a. Comparaison avec le contenu de la certification multilatérale
 - b. Comparaison avec le contenu de la proposition de sécurité humaine

1.3.5 Collecte de l'information

Nous privilégions l'observation documentaire afin de recueillir la matière qui fera l'objet de l'analyse de contenu. Ces documents à analyser sont de trois ordres :

- Les ententes en matière de contrôle des drogues qui ont été conclues par l'OÉA
- Les ententes qui exposent le mécanisme d'évaluation multilatérale
- Les documents qui font état de la proposition canadienne de sécurité humaine.

Pour l'établissement de la norme de contrôle, nous retiendrons les textes multilatéraux qui ont été produits et acceptés par l'OÉA. Les consultations menées afin d'en venir à une entente sur le contrôle des drogues ont réellement commencé en 1976 avec la signature du Traité sud-américain sur les stupéfiants et les substances psychotropes (ASEP). Mais comme cette entente ne concernait qu'une fraction de la communauté interaméricaine, nous préférons nous concentrer sur les initiatives auxquelles ont participé toute la communauté hémisphérique⁷.

Ces initiatives qui viendront circonscrire le corpus ont le mérite de réunir tous les États qui doivent statuer sur le sort des deux initiatives récentes. Notre point de départ sera 1986, année marquée par la création de la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus des drogues (CICAD), ce premier organe interaméricain dédié à la lutte contre les drogues. Chaque année, la CICAD signe un rapport annuel auquel doit répondre l'Assemblée générale de l'OÉA. Mais nous nous gardons d'analyser tous ces rapports, puisqu'ils se veulent préparatoires et antérieurs à la signature de plans d'action détaillés. Nous privilégions plutôt les documents finals qui émanent des Sommets périodiques et qui ont été approuvés par l'ensemble de la communauté interaméricaine. Au demeurant, les rapports annuels se contentent souvent de réitérer des engagements déjà pris et d'assurer un suivi entre la CICAD et l'Assemblée générale, pour qui elle travaille.

Voici le produit des pourparlers interaméricains, constitué de six documents dûment approuvés par la communauté interaméricaine à partir de 1986. Ces documents représentent désormais les fondements de la lutte antidrogue :

- Titre : *Inter-American Program of Action of Rio de Janeiro Against the Illicit Use and Production of Narcotics and Psychotropic Substances and Traffic therein*
Rôle : Dresser les objectifs de contrôle de l'offre et la demande ; constituer un plan de travail pour la CICAD nouvellement implantée.
Année : 1987, révisée en 1992
- Titre : *Inter-American Program of Quito : Comprehensive Education to Prevent Drug Abuse*
Rôle : Développer l'angle préventif (demande) au moyen d'un programme dit alternatif axé sur l'éducation
Année : 1989

⁷ Hormis Cuba, qui est exclue de l'OÉA et qui, en conséquence, n'a pas à se prononcer sur la stratégie de certification multilatérale ou sur la proposition canadienne.

- Titre : *Declaration and Program of Action of Ixtapa*
Rôle : Assurer une continuité au processus de Rio en intégrant étroitement l'angle préventif ; poursuivre la marche vers une stratégie globale
Année : 17-20 Avril 1990, Ixtapa, Mexique
- Titre : *Summit of the Americas – Declaration of Principles and Plan of Action*
Rôle : Assurer un suivi des initiatives antidrogues, dans le cadre d'une consultation plus vaste sur les préoccupations interaméricaines, lors d'un premier Sommet des Amériques à Miami.
Année : 1994
- Titre : *Anti-drug Strategy in the Hemisphere - Action Plan for the Implementation of the Anti-Drug Strategy in the Hemisphere*
Rôle : Doter l'hémisphère d'une stratégie globale d'intervention
Année : Approuvée en Uruguay, en 1996
- Titre : *II Summit of the Americas- Final Declaration and Plan of Action*
Rôle : Étendre l'intervention ; doter l'hémisphère d'une stratégie antidrogue multisectorielle lors du second Sommet des Amériques de Santiago au Chili
Année : 1998

En second lieu, nous recueillerons les quatre documents relatifs au projet de certification multilatéral qui ont été approuvés par l'OÉA :

- Principes
- Objectifs
- Caractéristiques
- Liste complète des indicateurs

Dans le cas de la stratégie sur les drogues et la sécurité humaine, nous recueillerons la stratégie présentée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce du Canada ; nous retiendrons également les discours et déclarations ministérielles qui viendraient préciser les objectifs de la proposition, y compris certains documents qui portent sur la sécurité humaine au sens large et qui permettent de préciser certains concepts. Ces documents émanent du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

- Document d'information. Stupéfiants et sécurité humaine (exposé de la stratégie)
- Le programme du Canada en matière de sécurité humaine à l'échelle de l'hémisphère. Trafic de stupéfiants (exposé de la stratégie)

- Le Canada et la sécurité humaine : un leadership nécessaire
- Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine
- La sécurité des individus dans un monde en mutations

1.3.6 Conclusion anticipée et limites de la recherche

Contrairement à la stratégie américaine, nous prévoyons que la stratégie canadienne ne pourra se traduire en entente multilatérale parce qu'elle est en rupture avec les coutumes interaméricaines de contrôle du trafic de drogues.

Nous croyons que l'incidence de la norme régionale sera déterminante dans le développement des stratégies : nous pensons que les stratégies de lutte contre la drogue, quelles qu'elles soient, se traduiront en succès tangibles si elles entrent en continuité avec les normes préétablies. Aussi, nous croyons démontrer l'apport de l'école institutionnelle dans la compréhension des récentes innovations en matière de lutte contre les drogues dans les Amériques. Elle permettra de prédire les réactions de la communauté face aux stratégies nouvelles.

Certaines difficultés sont à prévoir pour la poursuite de l'étude, notamment en ce qui a trait aux pourparlers sur la sécurité humaine et à l'avancée des travaux sur la certification. Il s'agit de deux stratégies toutes récentes susceptibles de fluctuer au gré des humeurs politiques, et dont l'aboutissement dépend également des autres enjeux hémisphériques inscrits à l'agenda. Par contre, il s'avère que c'est la philosophie qui émane des propositions et non pas les technicalités qui représentent l'enjeu, si bien que des retards hypothétiques dans l'aboutissement des travaux n'auraient pas d'incidence majeure sur la présente analyse.

Enfin, cette étude représente, plus qu'un exercice de prévision, une discussion exploratoire des alternatives actuelles dans la gestion du problème de la drogue. Elle vise avant tout à entrevoir le problème des drogues d'un angle différent. Si la méthode privilégiée emprunte une grille empirique, il reste que la souplesse de l'hypothèse se prête particulièrement à l'analyse qualitative de l'essai, avec les avantages et les limites que cela implique.

Le chapitre à venir permettra d'identifier les éléments du contrôle des drogues devenus incontournables, à l'aide des cinq questions directives qui ont été posées. Il visera avant tout à définir le modèle hémisphérique de contrôle des drogues, donc à en établir les éléments qui sont acceptés d'emblée par la communauté interaméricaine. Au sortir de l'exercice, nous serons en mesure de répondre à la question qui suit : Comment la communauté interaméricaine conçoit-elle le contrôle des drogues ?

Cette première question en appelle une seconde : Les stratégies récentes respectent-elles le modèle privilégié par la communauté ? Ce sera là matière à réflexion pour un troisième chapitre consacré aux objectifs des stratégies nouvelles et à leur concordance avec la norme établie.

CHAPITRE II

LE MODÈLE INTERAMÉRICAIN DE CONTRÔLE DES DROGUES

Qu'est devenue la prohibition des drogues ? Un tableau en noir et blanc qui admet les nuances ou une toile dotée d'une couleur si foncée qu'elle déteindra sur les œuvres à venir ?

Ce chapitre dressera un tableau de la prohibition des drogues sur le continent américain. Nous montrerons l'existence d'une norme en matière de contrôle des drogues et comparerons avec les objectifs des stratégies nouvelles. Après avoir établi un inventaire des initiatives interaméricaines qui ont mené à ces ententes, nous ferons l'analyse proprement dite des ententes multilatérales hémisphériques. Cette mise en contexte ne saurait être complète sans un bref aperçu du rôle dominant des États-Unis ; une section sera donc consacrée aux initiatives unilatérales et bilatérales américaines.

Nous parlerons brièvement de l'émergence du contrôle des drogues sur le continent américain. Il fallut d'abord que la communauté interaméricaine accepte l'idée du contrôle des drogues, avant d'en adopter un certain modèle, ce qui n'allait pas de soi il y a à peine cent ans. Finnemore et Sikkink (1998) croient que la formation d'une norme nécessite la pression d'entrepreneurs qui réussissent à rallier les États porteurs assez influents pour s'imposer. Les États-Unis ont eu un rôle majeur à jouer en tant que promoteurs de la prohibition des drogues et nous montrerons que les Amériques y ont initialement offert une résistance. La prohibition a fourni aux États-Unis un prétexte pour justifier une intervention unilatérale en matière de drogues dans l'hémisphère, intervention souvent guidée par des motifs d'ordre essentiellement politique. Aussi, la communauté interaméricaine a-t-elle fini par se rallier à l'idée de la

répression, non sans imposer des restrictions afin de définir un modèle multilatéral de répression qui contrebalancerait l'hégémonie américaine.

2.1 Contexte d'émergence de la prohibition

Avant de s'imposer sur le continent américain, le contrôle des drogues a été promu sur la scène internationale et c'est là que naissent les réticences des pays du Sud. Plus précisément, il faut remonter à 1912 pour cerner les premières manifestations du contrôle international de la drogue et, le cas échéant, le germe de mésententes politiques dans les Amériques. Cette année-là, se tient à La Haye le premier Sommet mondial sur l'opium, lequel couronne au grand jour la montée d'un courant prohibitif qui se poursuivra un siècle durant.

La prohibition de l'opium émerge en premier lieu des États-Unis⁸. À la fin du 19^e siècle, la consommation importante d'opium chez les immigrants chinois de la côte Ouest américaine contribue, sous l'impulsion des mouvements puritains, à créer une psychose du « poison de l'étranger », ce qui mène à l'adoption, en 1906, de la *Pure Food and Drug Act*, soit la première loi fédérale à réglementer l'usage de l'opium. Les Chinois et les Américains, lors d'une première Conférence à Shanghai en 1906, s'opposent aux Européens qui ont le monopole du commerce de l'opium en Asie. Sous le couvert de la moralité, les Américains visent en fait à s'implanter en Asie en s'alliant avec la Chine, à éroder le pouvoir européen ainsi qu'à contenter « les mouvements puritains qui font des pressions de l'intérieur (Labrousse et Koutouzis, 1996a : 72)⁹ ». Ces pressions internes découlent aussi de ce que le monde pharmaceutique découvre les possibilités de l'opium, de la morphine et de la cocaïne. La crainte de dérapages dans les ventes de drogues déréglementées et les pressions de groupes pharmaceutiques et médicaux puissants deviennent des vecteurs du mouvement prohibitif.

⁸ Pour un aperçu détaillé de la montée du courant prohibitionniste aux États-Unis, voir John C. McWilliams, « Through the Past Darkly : The Politics and Policies of America's Drug War », dans William O. Walker III (dir.) (1992), *Drug Control Policy*, University Park, Pennsylvanie : The Pennsylvania State University Press, pp. 5-41.

⁹ Ethan A. Nadelmann rappelle que, de façon similaire, une volonté de contrôle de l'opium émerge en Grande-Bretagne. Le gouvernement britannique a pourtant été le principal commanditaire du trafic d'opium au 19^e siècle. Ses intérêts financiers étaient tels qu'il s'engagera à la fin des années 1830 dans une guerre pour supprimer les velléités du gouvernement impérial de Chine désireux de bannir le trafic d'opium. Ce sont les pressions de groupes populaires comme les « British Quakers », au sortir de la guerre de l'opium, qui favorisent une montée du courant abolitionniste, aidées en cela par les pressions externes. Voir Ethan A. Nadelmann (1990), « Global Prohibition Regimes : The Evolution of Norms in International Society », *International Organization*, vol. 44, n° 4, automne 1990, p. 479s.

Nedelmann insiste également sur le rôle joué par les entrepreneurs moraux, tels les missionnaires et certains réformateurs du domaine de la santé publique, ceux-là même qui appuient la prohibition de l'alcool (Nedelmann, 1990 : 503, 505).

Toujours est-il que, du premier Sommet mondial de 1912, perle déjà un conductorat américain qui table sur l'idée d'un contrôle de la production de drogues. La Bolivie et le Pérou rejettent l'idée de signer des conventions par crainte que l'adhésion à un traité sur l'opium serve éventuellement à limiter leur marché intérieur de coca¹⁰. Dès 1924, les pays taxés de producteurs renforcent leur position en exigeant que tout contrôle soit assorti d'une aide économique ; une position qui restera fixe tout au long du siècle (Walker, 1994: 5, 6). Déjà, le clivage entre le Nord et le Sud est manifeste.

De la Première Guerre mondiale aux années 50, la communauté internationale se détourne de l'enjeu des drogues pour se concentrer sur les guerres. Seul le cas du marché chinois pour l'opium, la morphine et l'héroïne dans l'entre-deux guerres parvient à capter l'attention. À cette époque, il y a peu de pression interne aux États-Unis pour un contrôle dans la région des Amériques puisque, au demeurant, la consommation de cocaïne est à la baisse. Eut-elle été à la hausse, la volonté d'intervenir aurait été tout aussi discutable. Pour Walker, il est déjà clair à l'époque que la consommation n'est pas suffisante pour canaliser des efforts de lutte, des liens entre le contrôle de la cocaïne et les autres questions de relations interaméricaines étant nécessaires pour susciter une volonté politique (Walker, 1994 : 8). Cette volonté naîtra d'un contexte particulier d'après guerre, lorsque les États-Unis se fixent deux grands objectifs nationaux : la lutte au communisme et l'établissement du libre-marché. Dès lors, les

¹⁰ Or, la coca, dont la cocaïne est un dérivé, fait partie intégrante de la culture des pays latino-américains. On lui attribue traditionnellement des vertus médicinales : elle contribuerait entre autres à faciliter l'adaptation au froid en altitude, en permettant la conservation de la chaleur corporelle. La feuille de coca était également l'ingrédient de base du vin de Mariani, l'ancêtre du Coca-Cola, dont les grandes Cours d'Europe ont vanté les mérites. Surtout, le coca représente, au même titre qu'une première cuite chez nombre d'Occidentaux, un rite initiatique : sa consommation salue un retour de guerre, une noce ou encore un veuvage : les mineurs l'utilisent aussi pour intégrer les nouveaux, en plus de la mâcher pour mieux supporter les affres du travail. Enfin, ces mêmes mineurs ont l'habitude de vénérer périodiquement une statue qui représente un diable dont la bouche est déformée par une chique de coca. Ils trinquent à la santé de celui qu'ils tiennent responsable de la maladie et de la mort, afin d'être épargnés par la mine, où l'espérance de vie ne dépasse guère les 35 ans. Voir l'ouvrage sociologique de Zorca Domic (1992), *L'État cocaïne. Science et politique de la feuille à la poudre*. Paris : Presses Universitaires de France. 228 p.

politiciens américains postulent que le développement économique est étroitement lié aux politiques de sécurité (Walker, 1994 : 12).

La volonté des États-Unis de fermer les frontières du continent aux influences extérieures, dans un grand mouvement isolationniste, mène à la conclusion d'ententes rendant ainsi permanentes des mesures de sécurité instaurées en temps de guerre. Un vaste système interaméricain se forge par le biais d'ententes sur la défense commune, ententes cristallisées par le Pacte de Rio de 1947, par le biais d'un règlement pacifique des conflits, soit le Pacte de Bogota de 1948, et au moyen de la Charte de l'Organisation des États américains de 1948, qui se substitue à l'Union panaméricaine. Ce système se traduit par des transferts d'équipement, des droits d'installation de bases militaires, le recrutement latino-américains dans les forces américaines, un accès à des ressources stratégiques et une assistance mutuelle. De prime abord réticents, les pays latino-américains se rallient au système, dans un souci de bénéficier d'une aide financière inspirée du Plan Marshall, que les États-Unis ont mis sur pied pour financer la reconstruction de l'Europe (Klepak, 1996 : 325).

Le Sud est pour ainsi dire placé sous haute surveillance, et notamment sur le plan du trafic de drogues. Les années 60 et 70 seront le théâtre de démarches intensives en vue d'imbriquer la prohibition des drogues en contexte interaméricain. En 1961, est signée la Convention unique sur les stupéfiants sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies¹¹ et, une fois de plus, le Pérou et la Bolivie font la sourde oreille, au grand déplaisir de Washington. Vers le milieu des années 60, le Pérou entreprend tout de même des démarches nationales non pas pour éradiquer mais bien limiter la culture de coca. S'ensuit en 1969 la création de la « *Empresa nacional* » de la coca (ENACO), un monopole national péruvien destiné à contrôler le marché. La volonté politique des dirigeants péruviens est discutable et la réaction américaine ne se fait pas attendre : ces monopoles sont en fait un obstacle au contrôle, décrète Washington. À cette époque, les Américains, toujours soucieux de contenir l'invasion communiste, découvrent qu'une politique de contrôle des stupéfiants peut contribuer à maintenir leur hégémonie dans l'hémisphère (Walker, 1994 : 9). L'Organisation des États américains sera, dès lors, le théâtre de nombreuses stratégies, résolutions et conventions, lesquelles renforceront la

¹¹ Se référer à la première note de l'introduction.

position prohibitive américaine et justifieront une incursion militaire massive en Amérique latine.

Au plan international, les puissances coloniales européennes, ne voyant pas d'intérêts financiers à tirer du trafic d'opium ou de chanvre dans leurs colonies, se sont déjà ralliées aux États-Unis lesquels imposent leur position prohibitive. Suite à la *Convention unique sur les stupéfiants* de 1961 et à la *Convention sur les substances psychotropes* de 1971¹², de nombreux organismes contribuent à construire un vaste système prohibitif : L'ONU instaure, entre autres, la Commission des stupéfiants, l'Organe de contrôle international des stupéfiants (OICS) et le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD) dont la coordination est assurée par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID). Même si leur mandat n'est pas de lutter contre la question, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Conseil de coopération douanière (CCD) et l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) interviennent également dans le contrôle du trafic de drogues.

Les Amériques adopteront ces mesures internationales. C'est en 1976 qu'est adopté le premier Traité sud-américain sur les stupéfiants et les substances psychotropes (ASEP), lequel traité impose aux États signataires l'adoption de mesures répressives contre la production et le trafic de drogues¹³. Le traité, signé sous la pression des Américains, intègre les principes des conventions onusiennes (Aureano, Fortmann, Lopez, 1997 : 712). Des programmes

¹² Le groupe des pays industrialisés, mené par les Anglais et les Américains, et qui plaidait pour un contrôle très strict des drogues, a eu la dragée haute lors de l'établissement des deux conventions, et ce, au détriment des États producteurs. William Mc Allister (1992 : 161) est particulièrement cinglant : «... *a comparison of the 1961 and 1971 treaties indicates that the manufacturing states largely managed to have their cake and eat it too, as it were. By threatening nonagreement, utilizing their economic power, and using political pressure, the manufacturing group inserted enough loopholes, favorable language, and bureaucratic safeguards into both documents to protect the majority of their interests* ». L'auteur offre d'ailleurs un suivi détaillé des positions des groupes d'intérêts, avec « *Conflicts of interests in the International Drug Control System* », dans William O. Walker (1992). *Drug Control Policy*. Pennsylvanie : Pennsylvania State University, p.143-166.

¹³ L'entente vise à assurer la coordination des programmes antidrogues des pays d'Amérique du Sud. Elle encadre sept centres d'entraînement, soit un centre de traitement et de réhabilitation, un centre d'entraînement de chiens détecteurs et un centre de documentation à Buenos Aires en Argentine, un centre d'éducation préventive à Caracas au Venezuela, un centre d'entraînement à la répression du trafic à Lima au Pérou, une école des douanes à Brasilia, au Brésil, ainsi qu'une école de réglementation antidrogue à Santiago, au Chili. Voir Melanie R. Hallums, « *Bolivia and Coca : Law, Policy, and Drug Control* », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 30, n° 4, octobre 1997, p. 853.

semblables suivront dans les Caraïbes et en Amérique centrale¹⁴. L'influence américaine pousse au multilatéralisme, voire à un consensus sur la reconnaissance du contrôle des drogues. Il y a un phénomène de diffusion sur le plan régional d'un courant prohibitif qui rallie les acteurs internationaux d'importance.

Fidèles au consensus qui se crée dans l'hémisphère, les États latino-américains accompagnent les États-Unis sur la voie de l'ONU. Les événements se poursuivent sur le plan international avec la signature, en 1988, de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes¹⁵. Les États-Unis jouent un rôle majeur dans l'établissement de la convention, adoptée par consensus à la conférence de Vienne¹⁶ : Hallums dira même que la convention cristallise la plupart des mesures que les États-Unis ont déjà introduites dans leurs relations bilatérales et dans leur législation nationale (Hallums, 1997 : 838).

Désormais, la prohibition des drogues est une norme incontournable. Rappelons qu'une norme est un « *pattern* » de comportement qui résulte d'un sentiment d'être lié. Au sein des Amériques, la répression de la drogue s'est muée peu à peu en principe auquel tous les États adhèrent pour ce qu'il est, puisqu'il va de soi, qu'il n'est plus contesté, et que l'ensemble des conventions et résolutions adoptées dans le domaine des drogues vont en ce sens. Le fait qu'il soit l'objet d'un tel consensus n'exclut pas qu'il ait été le fruit d'une hégémonie coercitive, mais indique que la reddition, de gré ou de force, est totale. Ethan A. Nadelmann (1990) a d'ailleurs démontré que la prohibition de la drogue est devenue une norme internationale, dans une étude plus générale sur les régimes de prohibition. De même, Aureano, Fortmann

¹⁴ La Communauté des Caraïbes (CARICOM) a développé son propre programme régional qui régit le renforcement des lois, l'éducation, les recherches épidémiologiques, le traitement et la réhabilitation, et le tout est mis en œuvre à partir du milieu des années 80. Il faut attendre en 1990 pour que les gouvernements du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua se dotent d'un plan similaire. Dans Mélanie R. Hallums, *op. cit.*, p. 853.

¹⁵ Cette dernière rompt singulièrement avec les conventions précédentes de 1961 et 1971 : en plus d'élargir la palette des offenses criminelles, elle introduit un mécanisme d'assistance mutuelle pour l'obtention de documents légaux (art.7). Trois autres mesures sont à signaler : les parties à la convention s'engagent à criminaliser le blanchiment d'argent et à saisir les gains financiers qui proviennent du trafic de drogues ; l'article 12 introduit un contrôle des produits chimiques utilisés dans la fabrication des drogues illicites et, enfin, l'article 15 encourage les États à prendre des moyens jugés appropriés pour s'assurer que des transporteurs commerciaux ne sont pas utilisés pour le trafic de substances interdites. Voir l'analyse de Dean Sherratt, « Legal Responses to the Drug Trade », dans Conseil canadien de Droit international (1991), *Le Canada et les Amériques - Travaux du congrès de 1991 du CDDI*, 18 octobre 1991.

¹⁶ Entrée en vigueur le 11 novembre 1990.

et Lopez constatent que la prohibition de la drogue a obtenu force de norme dans les Amériques : en fait foi, selon ces chercheurs, l'ignorance dans les pourparlers interaméricains de l'alternative que représente la légalisation (Aureano, Fortmann et Lopez, 1997). La prochaine section nous permettra de cerner les manifestations de cette norme de prohibition.

2.2 Mesures de contrôle des drogues dans les Amériques

2.2.1 Mesures unilatérales américaines

Les États-Unis ont été les plus ardents promoteurs d'une intervention régionale antidrogue. Actifs au sein de l'Organisation des Nations Unies, ils ont contribué à imbriquer les mesures internationales répressives dans les Amériques, en poussant les pays du Sud à collaborer.

Mais surtout, ils ont mené leur propre guerre, au moyen de relations bilatérales forcées, pour ne pas dire unilatérales : en 1986, le président Ronald Reagan a choisi de s'en prendre aux producteurs de cocaïne, alors que son successeur, Georges Bush, poursuivait cette politique répressive en ciblant particulièrement le Pérou, la Bolivie et la Colombie, au moyen d'attaques militaires au sein d'États dits producteurs, d'aide économique pour favoriser la substitution des cultures illicites et d'ententes d'extradition. Les interventions ont été axées sur la répression de l'offre de drogues en provenance des pays du Sud, alors que de timides efforts étaient intentés pour combattre la demande de drogues.

2.2.1.1 La guerre de Ronald Reagan (1980-1986)

La lutte contre le trafic de la drogue prend des allures de champ de bataille au sein des Amériques, dans les années 80, et ce sont les actions unilatérales américaines, fortement militarisées, qui feront la loi. En 1984, la police colombienne s'allie à des agents américains pour bombarder un vaste complexe industriel de la province de Caqueta afin de détruire treize laboratoires clandestins affiliés au puissant Cartel de Medellin. S'ensuit une série de raids militaires dirigés contre les trafiquants, entre autres, avec l'Opération Condor de 1985 au

Pérou et l'Opération Blast Furnace de 1986, ayant pour objectif les territoires de la Bolivie¹⁷. L'escalade militaire dans la guerre contre les drogues coïncide avec les incursions massives en Amérique latine, incursions dirigées contre les mouvements d'extrême gauche ; entre autres au Pérou, en Colombie et au Panama. Selon Waltraud Morales (1989 : 155), la guerre contre les drogues servira d'exutoire en canalisant le support du public américain nécessaire à une incursion en territoire latino-américain.

Afin de mettre en œuvre sa politique de tolérance zéro, le gouvernement Reagan entreprend aussi de créer des lois contraignantes à portée extraterritoriale. En premier lieu, l'établissement d'un système de certification dont les États-Unis sont les seuls juges : les États réputés piétres collaborateurs se voient imposer des sanctions, qui consistent en une suspension de l'aide financière américaine, un refus d'accorder le traitement préférentiel aux importations en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT) et un blocage systématique de l'octroi de prêts en provenance des banques internationales, où Washington occupe les premières loges. En second lieu, les États-Unis font des pressions pour internationaliser les lois antidrogues nationales, ainsi que pour juger les trafiquants sur son territoire, au moyen de savantes procédures d'extradition. Ces pressions trouvent écho dans la région des Amériques : dès 1981, l'Organisation des États américains avait pris soin de signer une convention sur l'extradition qui engage les membres à extrader les personnes coupables de délits criminels, à la demande d'États requérants¹⁸.

Les années 80 abondent en ententes bilatérales signées entre les États-Unis et les pays dits producteurs de drogues, et ce, au nom de la logique de guerre. En 1987, la Bolivie s'engage à renforcer ses lois et à implanter un programme d'éradication et de substitution des cultures,

¹⁷ Pour une description des opérations menées dans la région andine entre 1984 et 1987, voir William O. Walker (1995), « The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective », dans Walker, William et Bruce Bagley (dir.) (1995), *Drug Trafficking in the Americas*, p.1-19. De fait, ces opérations, qui s'inscrivent dans une doctrine de contrôle à la source, ne contribuent qu'à déplacer le problème vers le Brésil et le Cône Sud, estime l'auteur Frank O. Mora (1996) dans « Drug Trafficking in Brazil and the Southern Cone », *The Journal of Social Political and Economic Studies*, vol. 21, n° 2, été 1996, p. 115-140.

¹⁸ Le traité est contraignant. Malgré le fait que l'article 6 préserve le droit d'asile lorsque « appropriated », et malgré que l'article 2, alinéa 3, donne le droit à un État de refuser l'extradition « when it is competent, according to its own legislation », l'article 1 est assez clair et fait état d'une « obligation to extradite ». Voir Organisation of American States (1981), Inter-American System of Legal Information, *Inter-american convention on extradition*, B-47, signé à Caracas, Venezuela, le 25 février 1981.

grâce au support technique et financier prodigué par les États-Unis¹⁹. Desont conclues avec les autres pays andins, mais c'est le Mexique qui demeure le principal récipiendaire des fonds américains entre 1975 et 1990, lesquels fonds étaient particulièrement destinés à l'éradication des cultures illicites. Les États-Unis ont aussi intensifié les pressions pour accroître les contrôles à leur frontière commune avec le Mexique (Reuter, Ronfeld, 1992 : 127).

2.2.1.2 *La stratégie andine de George Bush (1989-1991)*

Si le gouvernement Reagan avait annoncé le printemps, c'est réellement son successeur, George Bush, qui concrétisera la stratégie de guerre²⁰. Le gouvernement Bush sera l'instigateur d'un vaste plan d'éradication de la drogue, qui prend racine au cœur de la région andine et qui se concentre sur trois narcos-États : la Colombie²¹, le Pérou et la Bolivie. En respectant les prémisses établies durant huit ans de gouvernement Reagan, à savoir qu'il existe des États producteurs et des États consommateurs qui ont des responsabilités communes mais différenciées, le gouvernement Bush injecte 2,2 milliards sur cinq ans dans un plan tripartite qui comprend renforcement des lois, éradication des cultures de coca et assistance économique (Perl, 1995 : 32). Cette dernière couvre un plan de substitution des cultures illicites qui encourage les travailleurs de la coca à troquer leurs activités pour un gagne-pain licite²². En plus d'instituer le *Enterprise for the Americas (EAI)*, qui annonce un ensemble d'accords visant à promouvoir le commerce avec les pays latino-américains, la stratégie andine, par l'entremise du *Andean Trade Preference Act*, se traduit par des taux

¹⁹ Il s'agit du *Agreement on Narcotic Drugs*, 24 février 1987, U.S.-Bolivie, T.I.A.S., N° 12053. Il sera amendé et complété lors d'un second accord en 1990, soit le *Agreement Concerning Cooperation to Combat Narcotics Trafficking*, 9 mai 1990, U.S.-Bolivie, Hein's N° KAV 2505, Temp. State Dept. N° 90-161.

²⁰Le Congrès a longtemps reproché à Ronald Reagan d'avoir beaucoup parlé mais peu agi. Selon Juan Tokatlian, Ronald Reagan avait une rhétorique qui excédait les ressources allouées pour la lutte contre les drogues. L'auteur fait remarquer que c'est sous George Bush que les fonds destinés à la lutte ont atteint leurs plus hauts niveaux. Voir en p. 83, dans Juan G. Tokatlian (1994), « The Miami Summit and Drugs : A Placid, Innocuous Conference ? », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.36, n°3, hiver 1994, p. 75-91.

²¹ En Colombie, c'est l'assassinat en pleine campagne électorale du populaire candidat présidentiel Luis Carlos Galán, en juillet 1989, par les hommes de main du baron Pablo Escobar, qui scelle la déclaration de guerre. Voir Frank O. Mora (1996), « Drug Trafficking in Brazil and the Southern Cone », *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 21, n° 2, p. 126.

²² Le programme de substitution s'est avéré peu réaliste. Menno L. Vellinga (1998) remarque qu'en Bolivie, les paysans de la région de Chapare qui ont accepté de diversifier leur culture ont vu leur revenu diminuer et leurs heures de travail augmenter, si bien que la grande majorité des paysans ont continué de cultiver la coca. Sans oublier que certains ont accepté des compensations économiques mais ont tout bonnement continué de produire la coca... ailleurs ! Dans « Alternative Development and Supply Side Control in the Drug Industry : The Bolivian Experience », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 64, juin 1998, p. 7-26.

préférentiels accordés sur des importations de produits, comme certains fruits et légumes²³. Le plan répond à trois objectifs : il cherche à perturber les activités des cartels de drogues, à encourager la participation des militaires andins et à quérir des appuis à l'intervention militaire américaine (Mora, 1996 : 126). Ces ententes donnent lieu à des rencontres multilatérales²⁴.

Il reste que ces initiatives, qui prolifèrent en marge des efforts internationaux, demeurent en fait un concert de relations bilatérales orchestrées par les États-Unis. Chaque pays voit son statut défini en fonction du pendant américain et les rencontres au sommet ne visent aucunement l'établissement de relations entre les pays andins. Les États-Unis demeurent l'incontournable centre de l'échiquier. À preuve : ce choix des États-Unis de ne pas laisser à l'Organisation des États américains le soin de mettre en place une stratégie andine. Cette dernière, toujours en force malgré l'intention subséquente du président Clinton de concentrer la lutte sur le plan national, donne à entendre que le problème de la drogue est largement importé et que des mesures extra-territoriales s'avèrent indispensables pour l'enrayer (Hallums, 1997 : 846). Ce choix est l'indice de ce que les États-Unis en font encore une affaire d'État avant tout. Mais si la drogue demeure un pan de la politique américaine de sécurité nationale, elle se pose aussi en termes de problème régional.

2.2.2 Initiatives multilatérales

Le 11 août 1984, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Panama, le Venezuela, le Nicaragua et le Pérou signent la *Déclaration de Quito contre le trafic de narcotiques*, suivie en 1985 par l'adoption d'une résolution de convocation d'une conférence sur le trafic des stupéfiants à Rio de Janeiro. Cette marque de bonne volonté en provenance du Sud vise avant tout à contenter les États-Unis, afin d'éviter les sanctions bilatérales²⁵.

²³ Le *Andean Trade Preference Act* a été ratifié par le Congrès le 26 novembre 1991 et a acquis force de loi le 4 déc. 1991.

²⁴ Coopération oblige, est institué en 1990 un premier Sommet des Andes à Cartagena en Colombie, rencontre qui réunit les pays latino-américains impliqués dans le processus, ainsi que les États-Unis. Les trois pays andins acceptent de travailler à réduire l'offre, et ce, en conformité avec les droits de la personne, et conviennent de stimuler les échanges économiques avec leur puissant parrain. Lors d'un deuxième Sommet en 1992 à San Antonio, au Texas, une invitation est lancée au Mexique, à l'Équateur et au Venezuela, afin de poursuivre l'évaluation des programmes décrétés précédemment.

²⁵ Pour Fortmann, Aureano et Lopez (1997), les premières initiatives interaméricaines qui suivent la déclaration de guerre de Reagan demeurent dans la mire établie par Washington, puisque les États-Unis y bénéficient d'un statut d'état consommateur, donc victime, tandis que les pays latino-américains héritent d'un statut de producteur, assorti des responsabilités qui y sont imputées. Se référer à Guillermo Aureano, Michel Fortmann, Michel Lopez (1997), « Kaléidoscope : l'instrumentalisation du problème de la drogue dans les Amériques », *Études Internationales*, vol. XXVIII, décembre 1997, p. 709-733.

C'est réellement en 1986 à Rio de Janeiro qu'est instaurée au sein de l'Organisation des États américains une vaste structure multilatérale afin d'encadrer la lutte contre le trafic de stupéfiants. La Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues (CICAD) voit ainsi le jour, avec le mandat de concevoir et coordonner les stratégies antidrogues qui seront proposées puis votées à l'Assemblée générale de l'OÉA²⁶. La création de la CICAD permet de concrétiser une véritable stratégie régionale d'intervention dans le domaine des stupéfiants. Elle ouvre une brèche vers la reconnaissance de points de vue autres qu'américains. Cette innovation se traduit par l'élaboration de deux textes fondateurs : les statuts et les règles de la Commission, ainsi qu'un plan de travail qui mènera éventuellement à la création d'une stratégie bipolaire par l'offre et la demande.

Durant les années 90, l'idée que la drogue est une menace avant tout régionale stimule le système interaméricain, en même temps que se diffuse le libéralisme, à la chute du communisme. La fin de la guerre froide s'accompagne de changements majeurs dans les interventions en matière de sécurité, y compris dans le secteur des stupéfiants. Les institutions nées sous le règne de la guerre froide se cherchent désormais une nouvelle pertinence maintenant que les contraintes associées à la bipolarité s'estompent²⁷.

Plusieurs ententes de sécurité bilatérales et multilatérales conclues entre les États-Unis et le reste de l'Amérique prenaient racine dans une volonté de contenir la « menace rouge ». C'est le cas, entre autres, de l'Accord nord américain sur la défense aérienne (NORAD), lequel reconnaissait formellement que la défense par voie aérienne sur le territoire nord-américain était une responsabilité commune au Canada et aux États-Unis. Des suites de l'accord, une infrastructure complexe et onéreuse, comprenant deux quartiers généraux majeurs, plusieurs bases et un réseau de radars sophistiqué, a été érigée pour assurer la sécurité. Avec la fin de la guerre froide, les risques d'une attaque dirigée contre l'Amérique du Nord sont sérieusement amenuisés et ne suffisent plus à justifier un tel arsenal. La lutte interaméricaine contre la

²⁶ LA CICAD est une entité de l'OÉA. Cette commission doit se soumettre aux décisions de l'Assemblée générale de l'OÉA et suivre ses règles et procédures. Elle est composée des membres de l'OÉA qui sont élus par l'Assemblée générale. Référez à CICAD.OAS (1986), *Statute of the Inter-American Drug Abuse Commission (CICAD)*, <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-regulations.htm>

²⁷ Lire à ce sujet les thèses de Ronnie Lipschutz (dir.) (1995), *On Security*. New York : Columbia University Press, 233 p. et David Haglund, David Dewitt, et John Kirton, *Building a New Global Order : Emerging Trends in International Security* (1993), Toronto, Oxford, New York : Oxford University Press, 425 p.

drogue contribue à soutenir les vestiges de structures organisationnelles en mal de justification. Ainsi, les ressources de NORAD ont été recyclées dans la lutte contre le trafic de drogues (Klepak, 1993-94 : 82).

Le multilatéralisme gagne en raison d'être : la création de l'ALÉNA, puis les projets subséquents d'élargissement de la zone de libre-échange, se marient mal à l'instabilité politique que crée le trafic de drogues illicites. Les intérêts marchands deviennent le déterminant du militantisme antidrogue, si bien que le continent américain riche en alliés commerciaux reçoit une attention soutenue : par exemple, les États-Unis privilégient une intervention hémisphérique au détriment d'un militantisme universel au sein de l'ONU²⁸.

Ces années 90 marqueront donc le renforcement du régionalisme. Depuis sa fondation, la CICAD émet un rapport annuel sur l'état des drogues auquel l'Organisation des États américains doit répondre, ce qui amène le système interaméricain à se pencher régulièrement sur l'enjeu des drogues. En 1989, la CICAD dresse le programme de Quito afin de pallier le sous-développement des stratégies basées sur un contrôle de la demande. En 1990, lors d'une rencontre ministérielle qui a lieu à Ixtapa, au Mexique, les membres de l'OÉA réitèrent leur engagement envers le Programme de Rio de 1987, plaident pour une coopération entre agences régionales et internationales et surtout, placent la ratification de la Convention de l'ONU de 1988 au sommet de leurs préoccupations. La CICAD identifie cinq priorités dans l'implantation des programmes de Rio et d'Ixtapa : le développement du système juridique, l'éducation pour la prévention, la mobilisation du public, l'uniformisation du système de

²⁸ On assiste dans les années 90 à un ralentissement des démarches antidrogues dans le cadre de l'ONU, si ce n'est de la création d'un nouveau programme de contrôle des drogues en 1990, lequel se traduit par l'intégration par souci d'efficacité des trois unités antidrogues existantes, soit la Commission des stupéfiants, l'Organe de contrôle international des stupéfiants et le Fonds des Nations Unies pour le contrôle de l'abus des drogues. Par la même occasion, le programme plaide pour davantage de financement et pour une expansion du rôle de l'ONU. Voir le Global Programme of Action, dans Assemblée Générale, Res. 5-17/2, U.N. GAOR, 17^e Session spéciale, 8^e plen. mtg. Annexe, articles 14 et 15. U.N. doc. A/RES/s-17/2, 1990. Par contre, ces appels à un financement accru pour l'ONU se heurtent à la marginalisation de l'organisme par les politiciens américains qui, sous la pression du Congrès dès l'élection de la majorité républicaine en novembre 1994, critiquent la lourdeur bureaucratique et la gestion financière de l'organisme et exhortent à des réformes qui ne menaceraient pas le conductorat américain. Dans Martin Roy, Charles-Philippe David et Jean-Philippe Racicot, « Discours multilatéraliste, leadership réaliste : l'évolution de la conduite institutionnelle de sécurité des États-Unis sous Clinton », *Études internationales*, Vol. XXX, n° 2, juin 1999, p. 233-256.

statistiques interaméricain et la création d'un système d'échange d'informations (OÉA.CICAD, 1990).

En 1994, les chefs de gouvernements se penchent, entre autres problèmes régionaux, sur l'enjeu de la drogue, lors du Sommet des Amériques de Miami. Dans l'esprit de l'ONU, les gouvernements plaident pour des solutions qui contrecarrent le blanchiment d'argent et la corruption reliés au trafic de drogues, et s'entendent pour ratifier la Convention de l'ONU de 1988. Ils adoptent un plan d'action qui se dote d'une véritable stratégie régionale pour combattre le trafic, comprenant des programmes de substitution des cultures illicites, des mesures pour contrôler les produits chimiques, des programmes pour réduire la demande et des plans pour enrayer la criminalité parallèle. Ils conviennent également de s'attaquer au contrôle des armements et explosifs et, enfin, ils plaident pour l'organisation d'une conférence qui réunirait des donateurs potentiels, parmi lesquels les agences onusiennes et les banques de développement (OÉA, 1994b). Pendant que les chefs de gouvernement s'engagent à implanter le tout, la CICAD, l'OÉA et la Banque inter-américaine de développement se voient rappeler leur statut de coopérants.

Dès 1995, et avant que ne se tienne un second Sommet des Amériques en mars 1998, les États membres de l'OÉA y vont d'une série d'initiatives juridiques pour implanter les Programmes d'action. Tout d'abord, les 34 États ratifient ou joignent la Convention des Nations Unies de 1988. À la demande de l'OÉA, la CICAD rédige une stratégie antidroque détaillée qui est par la suite approuvée par les ministres en décembre 1996 en Uruguay, avant de faire l'objet d'un plan d'implantation en 1998.

Lors du Second Sommet des Amériques à Santiago, au Chili, en avril 1998, les États membres de l'OÉA confirment la vocation désormais éclatée du trafic de la drogue, lorsqu'ils s'engagent à renforcer les efforts nationaux et la coopération internationale tant sur le plan de la réduction de l'offre et de la demande que sur le plan des composantes chimiques, du blanchiment d'argent, de l'échange d'information, et du développement alternatif (OÉA, 1998b). C'est aussi à partir de cette rencontre que le projet de certification multilatéral, avancé une première fois au Sommet de Santiago, occupera le haut du pavé à l'agenda-drogues de l'OÉA et de la CICAD.

2.3 Le produit des initiatives multilatérales : vers un modèle de contrôle des drogues

Cette section se consacre à l'analyse de contenu des propositions, ententes et résolutions qui sont nées des initiatives multilatérales mentionnées précédemment. Nous analyserons d'abord chaque document, à la lumière des cinq critères suivants : l'étendue de l'intervention, l'angle de l'intervention, le lien avec la démocratie, ainsi que l'objet et le sujet de la sécurité. Nous tenterons enfin de dégager des constantes en revenant sur l'ensemble des initiatives, ce qui nous permettra de définir le modèle de contrôle privilégié par la communauté.

2.3.1 Programme d'action de Rio de Janeiro, 1987²⁹

Angle de l'intervention. La création de la CICAD marque un tournant majeur. Le programme d'action qui constituera le fondement des activités de la jeune organisation regorge de tournures qui permettent de concilier les positions contradictoires d'intervention par l'offre et par la demande. Ce plan est d'abord un énoncé des objectifs généraux, suivi de deux chapitres exposant les efforts stratégiques souhaités. Or, chaque angle se voit accorder un chapitre. C'est dire que pour la première fois, les États membres de l'OÉA conviennent d'un plan qui respectera les différentes positions et qui attribuera même un léger avantage au contrôle de la demande : le chapitre premier est consacré à la demande, le second chapitre à l'offre³⁰.

L'objet et le sujet de la sécurité³¹. Le programme d'action contre les drogues devra respecter plusieurs principes. Entre autres, on réclame une réduction de la demande et une amélioration des conditions socio-économiques au nom de la qualité de vie de l'individu (Principles and

²⁹ Ce document constitue le plan de travail de la CICAD nouvellement créée.

³⁰ Cet ordre de priorités a été décidé sous la pression des pays du Sud et du Canada, malgré les réticences américaines. La CIDAD reflète ce fossé entre le Sud et le Nord qui se creuse depuis le début du siècle : pendant que les États-Unis souhaitent ardemment intervenir pour éradiquer la production, donc contrer l'offre, les pays latino-américains en général se défendent en soutenant que la production découle essentiellement de la demande. Selon Aureano, Fortmann et Lopez (1997), les recommandations générales, qui mettent l'accent sur le contrôle de la demande et qui plaident pour la création de campagnes de prévention et d'organismes spécialisés dans les abus et le trafic de drogues, sont le reflet des pressions des pays dits producteurs. Par contre, l'influence américaine est en évidence en ce qui a trait au chapitre sur l'offre, qui vise en un premier temps à renforcer les lois répressives et les mécanismes de coopération et qui, en un second temps, suggère la création d'un organe central chargé de concevoir des plans nationaux de prévention et de lutte contre le trafic de drogues. Se référer à Guillermo Aureano, Michel Fortmann, Michel Lopez (1997), « Kaléidoscope : l'instrumentalisation du problème de la drogue dans les Amériques », *Études Internationales*, vol. XXVIII, décembre 1997, p. 709-733.

³¹ Dans certains documents, comme c'est le cas ici, des points concernaient plusieurs indicateurs. Nous nous sommes alors permis de regrouper ces indicateurs dans le texte puisqu'ils se recoupaient étroitement.

objectives, point 1). En même temps, le programme stipule que ces conditions socio-économiques nécessitent démocratie et sécurité de l'État (*Ibid.*, point 2). Il y a donc une double référence à la sécurité de l'individu et à celle de l'État, lequel demeure central. Les principes généraux et des objectifs font d'ailleurs mention de la notion de souveraineté des États :

Recommandations made under this Program of Action take into account the imperative need for respect for the sovereignty of nations in determining their policies to reduce the demand for drugs, prevent drug abuse, and combat drug trafficking, for the integrity of domestic conditions obtaining in the countries of the Americas, and for the specific regional features in each country (*Ibid.*, point 5).

Une telle résolution sous-entend que les États sont responsables des interventions qui ont lieu sur leur territoire ; en même temps, la référence à des conditions domestiques propres à chaque pays donne à penser que la nature de ces responsabilités diffère selon l'État. Le principe renvoie à une somme d'interventions au sein d'États responsables sur leur territoire, et non pas à une intervention globale.

Le programme s'avère très centré sur l'État parce qu'il propose des interventions qui devront s'effectuer sur le plan national, chaque État étant renvoyé à son territoire. De plus, il incarne un compromis entre deux blocs et n'offre pas une philosophie globale qui parviendrait à s'extraire du conflit offre-demande. En fait, il représente un syllabus formé des positions rationnelles de deux groupes d'États.

Lien avec la démocratie. La création de la CICAD signifie un passage vers le multilatéralisme et un changement dans les motifs qui justifient le contrôle des drogues. Lorsque l'unilatéralisme américain dominait quasi exclusivement, l'argument de la sécurité de la nation démocratique américaine primait, ce qui traçait irrémédiablement une frontière entre État victime et États ou groupes menaçants. Or, une intervention multilatérale doit se légitimer au nom d'idéaux communs, d'où le passage d'un discours sur la sécurité d'un État à un discours sur l'importance de contrer la drogue pour favoriser la démocratisation de plusieurs États.

Les principes et objectifs donnent également une indication de ce qui motive la lutte contre les drogues. Il y a bel et bien une référence à la démocratie, mais elle est encadrée par d'autres

objectifs. Le point 1 stipule que le but premier du développement socioéconomique est d'améliorer la qualité de vie et souligne que les politiques de lutte contre les drogues servent cet objectif. Le point 2 complète l'énoncé en posant que le « *Socioeconomic development cannot flourish in an environment lacking in conditions conducive to personal dignity, democracy, and state security* ». La sécurité de l'individu est étroitement liée à la sécurité de l'État. Une corrélation est établie entre démocratie et développement et entre développement et univers exempt de drogues. Par ricochet, il s'avère que la drogue menace la démocratie, puisqu'elle s'attaque à la souveraineté des États que l'on veut démocratiques « *Drug trafficking constitutes a global phenomenon that can threaten both the sovereignty of states and the integrity and identity of people* » (Principles and Objectives, point 6).

Les États demeurent les baromètres de l'intervention : même si l'institution multilatérale se donne comme mission de chapeauter les initiatives nationales, il reste que les États sont sollicités afin d'appliquer sur leur territoire respectif les mesures décrétées globalement. L'établissement « *of central agencies at the national level charged with formulating the respective national plans, policies and programs (...)* » est encouragée, de même que la prolifération des contacts entre les agences (OAS.CICAD, chap. III, points 1 et 2). La CICAD se pose en coordonnateur chargé de favoriser l'harmonisation entre les différents territoires nationaux dotés de leurs propres outils. On recommande en outre : l'« *Establishment of mechanisms in the appropriate governmental agencies for supervising and controlling the production, marketing, and use of legal drugs within the context of national policies* » (chap. 1, point 6).

La notion de sécurité coopérative se lit dans le programme. Les États s'engagent à harmoniser leurs lois nationales (OÉA.CICAD, chap IV, point 2 (b) : 1987). Ils sont contraints à adopter une ligne commune mais demeurent responsables de son application sur leur territoire respectif. La drogue est une affaire d'État, voire une tare contre les États souverains. Évidemment, par État, on entend les États dits démocratiques... ce qui laisse place à une rhétorique potentielle : s'il est stipulé que la drogue menace la souveraineté de l'État dit démocratique, serait-il permis de violer la souveraineté étatique d'États non démocratiques, au moyen d'actions unilatérales destinées à enrayer le trafic de drogues ? La référence

démocratique permet en un sens de contourner les aléas du multilatéralisme, si nécessaire... puisque n'est pas démocratique qui veut.

La drogue étant devenue un problème d'hémisphère, il y a des changements dans la conception de la demande. Un discours américain limité aux enjeux de sécurité nationale s'accompagnait d'une stratégie destinée à enrayer une offre en provenance du Sud, puisque seuls les États du Nord étaient formellement qualifiés de consommateurs. À une certaine époque, il n'aurait pas été rassurant pour les États-Unis de reconnaître que les États du Sud étaient aux prises avec un problème de consommation. En admettant que la drogue est devenue un problème qui menace les instances démocratiques de l'ensemble de l'hémisphère, et non plus une seule démocratie américaine, le problème de consommation du Sud n'est plus tabou : cette reconnaissance fait une timide entrée au sein du plan de réduction de la demande de l'entente de 1987. Le chapitre 1, qui énonce les mesures à prendre pour réduire la demande, ne discrimine en rien les pays³². Cependant, le plan réfère deux fois à des « *regional particularities of each country* », laissant ainsi le champ libre à une certaine différenciation des responsabilités (chap. 1 points 2-3).

Étendue de l'intervention. L'entente de 1987 propose un plan d'action destiné à enrayer précisément le « *illicit use and production of narcotics drugs and psychotropic substances and traffic therein* ». Elle se concentre sur tout ce qui concerne directement le commerce illicite des drogues. Le point 1 du chapitre III énumère les éléments de la production qu'il faut contrôler : l' « *Establishment of rigid controls on the manufacture, importation, exportation, transport, and marketing of solvents, precursors, and chemical products essential to the preparation of narcotic drugs and psychotropic substances* ».

Sont donc exclues les activités criminelles qui, bien que connexes au trafic de drogues, n'ont pas un lien direct avec lui. Le blanchiment d'argent, par exemple, permet de protéger

³² Cette reconnaissance d'un problème de consommation décentralisé viendra peu à peu. Dans la foulée du plan de réduction de la demande, les États conviennent d'une assistance à accorder aux pays du Sud pour contrer la demande sur leur territoire : Par exemple, ils entendent prodiguer une assistance technique pour les programmes préventifs des écoles et communautés centraméricaines, financer des programmes sociaux pour les enfants boliviens, équatoriens, colombiens et péruviens, ainsi qu'un programme de prévention de l'abus des drogues en Amérique Centrale, au Panama et en République dominicaine. Se référer à CICAD.OÉA, « *Demand Reduction* ». <http://www.oas.org/EN/PROG>.

les avoirs et les actions des barons de la drogue. Par contre, cette activité n'est pas nécessairement liée au trafic de drogues et peut découler d'autres activités illicites. Elle n'est donc pas couverte par le plan d'action.

2.3.2 Programme de Quito, 1989³³

(Inter-American Programm of Quito : Comprehensive Education to Prevent Drug Abuse)³⁴.

Angle et étendue de l'intervention. Ce programme de contrôle de la demande marque non pas un rejet de la stratégie de l'offre, mais bien une tentative de développer un angle d'intervention dont l'application n'était pas à la hauteur des attentes. Aussi, il n'y a pas lieu de conclure ici à un rejet du modèle de l'offre déjà mieux nanti en expériences. Il serait donc inapproprié de comparer la place offerte à chacune des stratégies, puisque le but du programme était de pallier les lacunes d'une seule d'entre elles. Au demeurant, l'offre n'est pas évacuée en totalité du programme. Ce dernier fait état de trois objectifs : la prévention, la maximisation des ressources consacrées à la lutte contre les drogues et la volonté de « *discourage and diminish participation in the production and use of illicit drugs and trafficking therein* » (chap II, paragr. C). On postule que la baisse de la demande entraînera une baisse de l'offre.

Peut-on réellement parler d'un programme qui couvre en entier l'angle de la demande ? Les objectifs présentent le programme « *as part of a demand reduction strategy* » (chap. II). En fait, le programme ne concerne qu'un angle de la demande : la prévention, que l'on veut

³³ Le plan est le produit de quatre sessions de travail portant sur l'éducation et les campagnes antidrogues et dirigées conjointement par la Inter-American Council for Education, Science, and Culture (CIECC) et par la Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). Le premier a été tenu en Uruguay en mai 1988; le second en Grenade en novembre 1988, avec la collaboration de CARICOM, le troisième au Mexique en mai 1989, et le dernier en Argentine en juillet 1989.

³⁴ Le concept de « *comprehensive preventive education* » est défini de la manière suivante : « *basic process of social education, which fosters the values of the work ethic, the family as a nucleus that generates human values, the care of children who will be the future promoters of social change, and a narrowing of the generation gap. Comprehensive prevention education, understood as social education, covers a broad educational base that promotes human values and comprises : formal and nonformal education, community life, the world of work, the mass media, and other facets of society* » (section I). Le programme vise à dresser un plan d'action alternatif axé sur l'intervention éducative et qui se doit de guider les interventions dès 1990. Il répond au Programme de Rio qui en appelait à des efforts soutenus pour contrer la demande. Le programme se concentre tout particulièrement sur l'angle d'intervention.

assurer au moyen de l'éducation. Or, la prévention n'assure pas nécessairement la réhabilitation. En privilégiant la prévention au détriment de la consommation proprement dite, les États ignorent un pan majeur de la diminution de la demande. Les usagers déjà aux prises avec un problème ne peuvent bénéficier d'une simple démarche éducative.

Objet de la sécurité. Le chapitre IV du programme dresse une liste exhaustive des bénéficiaires des mesures annoncées : les jeunes, les familles, les communautés, les professeurs et le personnel de soutien des institutions vouées à l'éducation, ainsi que le personnel dédié à la protection des familles et des enfants œuvrant dans divers ministères. La stratégie ne s'adresse qu'aux individus concernés par la prévention de la consommation. Les États rappellent toutefois que l'individu fait partie d'une collectivité :

The member states have also emphasized the need for addressing the structural social, political and economic causes that give rise to individualism, the consumer society, the absence of strong affective ties within the family and in society, the lack of important life goals, and the inequality of opportunities in education, health and social advancement, all of which create an environment which aggravates the drug problem (chap. I, 4^e paragr.).

La prévention vise le bien-être de l'individu, mais aussi elle protège l'État contre l'individualisme pouvant menacer sa cohésion. L'analyse de l'angle d'intervention prend toute sa signification ici : de privilégier la prévention plutôt que la guérison démontre la place de choix de l'État. La prévention génère des économies pour l'État parce qu'elle peut le soustraire à une flambée des coûts sociaux liés à l'abus des drogues. En revanche, la réhabilitation une fois le dommage causé, engendre des coûts supplémentaires.

Sujet de la sécurité. Le programme vise à former les éducateurs, à développer du matériel pédagogique approprié et à stimuler les recherches. Il est décidé que des centres régionaux, appelés à jouer un rôle dans la prévention et l'éducation en matière d'usage de stupéfiants, pourront bénéficier d'une aide logistique et financière à cette fin s'ils répondent à une norme d'excellence. Pour se qualifier, les centres devront démontrer qu'ils ont les capacités opérationnelles, le personnel qualifié, un budget opérationnel pouvant couvrir les coûts des activités régulières, ainsi que de l'expérience et un rayonnement international (chap. V). Ces centres pourront donner des séminaires de formation réunissant des éducateurs

issus des États membres. Ce sont des experts en provenance des États et des institutions qui seront responsables du suivi et de l'évaluation du programme (chap. III, point B (2)).

Le plan d'action signifie en quelque sorte la mainmise de l'institution multilatérale et des États sur les organismes dédiés à la prévention, moyennant une contribution financière. En retour de l'aide, les organismes se soumettront à l'évaluation dont on ne dit pas clairement si elle sera contrôlée par les organes nationaux et coordonnée par l'institution multilatérale, ou l'inverse. Tout au plus, est-il dit que les projets régionaux à succès seront reconduits et étendus aux autres régions (OAS.CICAD, 1989, chap. VI-C).

Lien avec la démocratie. La question de la démocratie ne fait pas partie de ce programme.

2.3.3 Déclaration et programme d'action d'Ixtapa, 1990³⁵

Étendue de l'intervention. De même qu'en 1986, le programme plaide en faveur d'une réglementation des agents chimiques qui entrent dans la composition de la drogue, mais va plus loin en introduisant un souci de légiférer contre le blanchiment « *of property and proceeds related to illicit drug trafficking* » (2^e partie, point 6). Les recommandations à cette fin demeurent toutefois un exposé d'intentions qui ne s'accompagne pas encore d'un calendrier précis. Tout au plus, les États expriment-ils le souhait de rendre possible l'identification, la recherche et la saisie des gains qui découlent du trafic de la drogue (2^e partie, point 6).

En outre, le plan ne précise pas ce qu'il entend par blanchiment des produits de la drogue. Le lien entre cause et effet est-il automatique ? Quelle devrait être la nature de la preuve ? Ces considérations, pour l'instant, ne font l'effet d'aucune spécification. S'en prendre au blanchiment dans le cadre d'une mesure antidrogue condamne à s'attaquer à un seul type de blanchiment, soit celui qui découle de la drogue. D'où un dilemme : les États auront le loisir de s'attaquer au blanchiment à travers une convention extérieure plus étendue ou de s'en tenir au seul cas de la drogue³⁶. Les États n'en sont alors qu'à l'exposé des intentions et recommandent que les institutions financières soient encouragées par les autorités

³⁵ Site Internet <http://.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-ixtapa.htm>

³⁶ L'on verra plus loin qu'effectivement, les États privilégient la seconde voie.

nationales à coopérer dans la lutte au blanchiment. Rappelons que pour l'instant, il est question de prévenir et de criminaliser cette activité en rendant les États aptes à retracer, identifier et saisir les produits du blanchiment.

Sujet de la sécurité. Cette volonté d'enrayer le blanchiment en dit long sur le rôle central de l'État dans le contrôle du problème de la drogue. Après tout, une telle responsabilité exige une mainmise de l'État sur le système bancaire. Les États plaident ouvertement pour un contrôle accru du trafic des drogues par l'État sur son territoire. Ils recommandent : « ...*that national laws and the means and instruments to enforce them be updated or modernized so as to establish stricter, surer, more expeditious and more effective penalties and means to combat drug trafficking* » (2^e partie, point 4).

Non seulement l'État a-t-il besoin de pouvoirs accrus, mais encore voit-il ses prérogatives d'État souverain âprement protégées. L'OÉA veut bien condamner un trafic qui transcende les frontières étatiques, à condition de le faire avec un « *absolute respect for the sovereignty of each state and in accordance with its own situation* » (principes). L'OÉA³⁷ insiste à plusieurs reprises sur ce principe et se rallie aux concepts de souveraineté nationale, intégrité territoriale et non-intervention (1^{re} partie, point 2).

Doté de pouvoir accrus, conforté dans sa souveraineté, l'État jouit même d'un certain laxisme dans l'énonciation de ses responsabilités. Il est clair qu'une entente interaméricaine vise à inciter les États à adopter une ligne de conduite commune et qu'en ce sens, elle implique une perte d'autonomie. C'est là une conséquence admise de la mise en commun de responsabilités. Par contre, l'obligation de conformité des lois nationales est peu contraignante en termes d'agenda. Le point 12 exige des États qu'ils « *review, as soon as possible*³⁸, *their national laws and other administrative procedures, so as to be able to ensure effective control of the production, purchase, sale and distribution of arms and explosives (...)* », avant de conférer un rôle de coordonnateur à la CICAD.

L'objet de la sécurité et le lien avec la démocratie. La répression des drogues illicites vise un triple objectif. C'est du moins la thèse générale exprimée par les membres dans leur

³⁷ OÉA abrégé de Organisation des États américains (OAS en anglais)

³⁸ Nous soulignons que le passage en caractères gras est de l'auteur du mémoire.

déclaration de principes lorsqu'ils statuent qu'il faut se concentrer sur le « *urgent need to safeguard their peoples, their democratic institutions and their economies from the dangers of drug trafficking* » (préambule, paragr. 3). Par contre, les trois éléments à protéger, qui réfèrent à un ensemble, peuvent être ramenés à un concept : l'État. En effet, c'est lui qui incarne les collectivités, l'économie et l'institution démocratique. Il n'est nullement question ici de protéger l'être humain dans son individualité. Par ailleurs, la référence à la démocratie est unidirectionnelle : on confère à cette dernière un statut d'objet menacé par la drogue.

Le texte est plus explicite lors de l'énoncé des conséquences de la production, du trafic et de la consommation de la drogue :

(...) constitute a grave and persistent threat to the fabric of society, to the political stability of countries, to the growth and consolidation of democracy, to the rule of law, to balanced socioeconomic development, to the environment, to public health and to the welfare of their peoples, especially the younger generations ; (préambule, paragr. 5).

La référence aux individus se précise mais demeure inscrite dans un contexte collectif ; il en va de même pour la notion de démocratie : elle est réputée effective, puisque destinée à croître et à se consolider. Il n'est nullement question de mettre en cause les abus de quelque pouvoir autoritaire et qui pourraient inciter à la prolifération de la criminalité.

Par ailleurs, les États jugent sévèrement les conséquences du blanchiment d'argent :

(Noting that) the large financial profits and wealth derived from illicit drug trafficking and related criminal activities enable transnational criminal organizations to penetrate, contaminate and corrupt the structures of governments, legitimate commercial activities and society at all levels, thereby compromising economic and social development, distorting the process of law and undermining the foundation of states (préambule, paragr. 6).

Le blanchiment menace l'État et, en ce sens, son introduction dans les conventions est un plaidoyer clair en faveur de la protection de l'État. Dès lors, il apparaît que pour les démarches interaméricaines à venir, toute priorité accordée à ce type de crimes connexes sera un signe de la position centrale de l'État en tant qu'objet de sécurité.

Vouloir protéger l'État, c'est aussi accepter la reconnaissance de problèmes qui affectent indifféremment tous les États, peu importe leur emplacement et leur réputation de consommateur ou producteur : « *Recognizing that a growing number of member states are affected by drug trafficking, which forces them to divert resources away from pressing national needs* » (préambule, paragr. 7).

L'angle d'intervention. Le plan plaide pour une approche équilibrée qui devra allier contrôle à la source et prévention de la demande. Même s'il réfère à une protection de l'individu qui demeure subordonnée à l'État, le programme innove en énonçant la notion de santé publique (préambule, paragr. 5). Cette dernière renvoie non pas à une prévention destinée à éloigner la population des activités qui menacent l'État, mais bien à une préoccupation quant à la santé de l'individu.

2.3.4 Le premier Sommet des Amériques de 1994 à Miami³⁹

C'est en mars 1994 que le président Bill Clinton annonce que Miami sera l'hôte d'un premier Sommet des Amériques qui tablera sur trois enjeux principaux, soit :

- *Consolidation of democracy, efficient procedures and related matters such as the fight against drug trafficking.*
- *Growth and prosperity - growth of trade, mutual benefits, better labor conditions and protection of the environment.*
- *Social matters: poverty, health, education, and the creation of jobs.* (OÉA, 1998-C)

Lien avec la démocratie. Dès l'énoncé des objectifs du Sommet, il est clairement dit que l'enjeu des drogues entretient un lien très étroit avec l'avenir de la démocratie. En posant que le but premier du Sommet sera de se pencher sur la consolidation de la démocratie et sur l'effet des drogues, les membres de l'OÉA insistent lourdement sur l'influence néfaste de la

³⁹ Le Sommet se déroula du 9 au 11 décembre 1994 et résulte en une Déclaration de principes et en un plan d'action signé par les 34 membres de l'OÉA. Il s'agit du premier sommet interaméricain à inclure le Canada et les Caraïbes et où l'ensemble des dirigeants ont été élus démocratiquement. La déclaration de principes est un plaidoyer en faveur d'un développement basé sur le maintien et le renforcement de la démocratie. L'intégration économique, le libre-échange, l'éradication de la pauvreté et de la discrimination, ainsi que la protection de l'environnement constituent les enjeux majeurs. La question du trafic de la drogue est l'un des 23 points qui font l'objet de pourparlers et elle se voit accorder une partie distincte dans le plan d'action global. Le Pérou et l'Argentine sont présentés comme les coordonnateurs responsables.

drogue sur la démocratie. Parmi tous les exemples de menaces à la sécurité, c'est la drogue et non un autre enjeu de sécurité que l'on choisit de citer en exemple de menace à la démocratie.

Le plan d'action qui résulte du Sommet réitère ce lien implicite entre menace à la démocratie et drogues :

The problems of illegal drug and related criminal activities pose grave threats to the societies, free market economies, and democratic institutions of the Hemisphere. Drug use imposes enormous social costs; drug money and incomes are net drains on economic growth; and drug lords and criminal organizations endanger the security of our people through corruption, intimidation, and violence (OAS, 1994, partie 6 (b)).

Ce lien est présenté de manière unidirectionnelle : c'est la drogue qui menace les démocraties. Elle n'est pas perçue comme une tare née de piètres conditions sociales, économiques ou démocratiques. On l'assimile à une cause plutôt qu'à une conséquence.

Étendue de l'intervention. Les membres de la communauté interaméricaine expriment le souhait que le registre de l'intervention en matière de drogues s'étende aux secteurs criminels reliés à la drogue :

Recognizing the pernicious effects of organized crime and illegal narcotics on our economies, ethical values, public health, and the social fabric, we will join the battle against the consumption, production, trafficking and distribution of illegal drugs, as well as against money laundering and the illicit trafficking in arms and chemical precursors. We will also cooperate to create viable alternative development strategies in those countries in which illicit crops are grown. Cooperation should be extended to international and national programs aimed at curbing the production, use and trafficking of illicit drugs and the rehabilitation of addicts (OÉA, 1994a).

En plus d'exprimer la volonté de s'attaquer à davantage de sphères d'activités, les membres s'entendent sur un contrôle des drogues tous azimuts qui devra allier mesures nationales et multilatérales.

Dans leur plan d'action, les États conviennent d'initiatives concrètes qui signent un décloisonnement de l'intervention. Ils s'engagent à renforcer les efforts pour contrôler les armes à feu, les munitions et les explosifs afin, stipulent-ils, « *to avoid their diversion to drug traffickers and criminal organizations* » (OÉA, 1994b, partie 6). Ils s'entendent pour accorder

une attention particulière aux produits chimiques qui entrent dans la composition des drogues illicites et ils s'engagent à poursuivre leurs pourparlers à ce sujet avec l'Union Européenne. Enfin, ils conviennent d'organiser un « *working-level conference* » afin d'en arriver éventuellement à une entente établissant une convention interaméricaine sur le blanchiment d'argent.

Le blanchiment d'argent constitue un point majeur du plan d'action. Les membres s'entendent pour introduire les recommandations de la CICAD qui est à élaborer un modèle de législation. Mais surtout, les États acceptent de déroger à leur législation respective en s'engageant à :

- *Enact legislation to permit the freezing and forfeiture of the proceeds of money laundering and consider the sharing of forfeited assets among governments*
- *Encourage financial institutions to report large and suspicious transactions to appropriate authorities and develop effective procedures that would allow the collection of relevant information from financial institutions.*
- *Work individually and collectively to identify the region's narcotics trafficking and money laundering networks, prosecute their leaders, and seize assets derived from these criminal activities (OÉA, 1994b : partie 6).*

Angle d'intervention. La déclaration de principes insiste aussi sur la nécessité d'un contrôle multisectoriel qui devra inclure des mesures d'éradication de l'offre et des actions préventives qui s'adressent au consommateur de drogues. Dans le Plan d'action, les membres s'entendent pour convoquer une conférence des organisations donatrices afin de s'assurer que des ressources pourront être consacrées à des programmes alternatifs de contrôle de la production, du trafic et de la demande (partie 6). Cette dernière approche de la demande n'est déjà plus unidimensionnelle : on fait référence tant à la prévention de l'usage des drogues qu'à la réhabilitation des usagers. Concrètement, les États s'entendent sur l'adoption des mesures suivantes :

- *Adopt programs to prevent and reduce the demand for and the consumption of illicit drugs.*
- *Adopt effective and environmentally-sound national strategies to prevent or reduce substantially the cultivation and processing of crops used for the illegal drug trade, paying particular attention to national and international support for development programs that create viable economic alternatives to drug production (OÉA, 1994b, partie 6).*

Sujet et objet de la sécurité. Lorsqu'il est question du responsable du contrôle de la demande de drogue, le plan d'action est assez vague : aucune référence n'est faite au rôle particulier de l'État ou de l'Organisation. Par contre, l'État demeure tributaire du contrôle dès qu'il est question de stratégies offensives visant à contrecarrer la production et le trafic : les États s'engagent à se doter de stratégies nationales ou à continuer d'appliquer les stratégies adoptées en ce sens (OÉA, 1994b : partie 6). Les membres n'optent pas en faveur d'une intervention globale qui ferait fi de la domination des États en la matière. Le silence sur les interventions de nature préventive ouvre une brèche : une tendance semble s'amorcer : celle de considérer l'usager de drogues nonobstant son origine culturelle. Est-ce là le signe que les États seraient moins attachés à leur souveraineté en la matière parce qu'ils déqualifient le processus ? En matière d'offre de drogues, à tout le moins, il ressort que l'État demeure le sujet responsable de la sécurité.

Cependant, le plan d'action et la déclaration de principes ne font pas de référence explicite à l'objet de la sécurité. Statuant au départ que la drogue doit être éradiquée parce qu'elle menace la démocratie, les États expriment tout de même la volonté de protéger avant tout l'État démocratique. La drogue est scrutée à travers la lunette démocratique avant tout. La sécurité de l'individu se glisse au deuxième rang des préoccupations, après l'économie et l'institution démocratique :

The problems of illegal drug and related criminal activities pose grave threats to the societies, free market economies, and democratic institutions of the Hemisphere. Drug use imposes enormous social costs; drug money and incomes are net drains on economic growth; and drug lords and criminal organizations endanger the security of our people through corruption, intimidation, and violence (OÉA, 1994b, partie 6).

Il est notoire de constater que les arguments invoqués se rapportent en totalité à l'État. On effleure à peine la santé publique à travers la référence à des coûts sociaux, mais ces coûts sont imputés à l'État. La référence à la sécurité de l'individu n'est pas exempte d'ambiguïtés : on l'associe à la corruption, laquelle est somme toute plus menaçante pour l'intégrité de l'État démocratique que pour l'individu isolé. L'intimidation et la violence en appellent à un contrôle des armements des *particuliers*, un contrôle que l'on devine exercé par l'État. Bref, c'est l'État qui représente à la fois l'objet et le sujet de la sécurité.

2.3.5 La stratégie hémisphérique antidrogue de 1996⁴⁰

Sujet de la sécurité. La stratégie attribue de nouveau un rôle central à l'État. Les principes généraux soulignent cette constante : les États sont appelés à se concerter pour adopter des lois et des politiques nationales efficaces qui demeurent le propre de chacun. La communauté hémisphérique en appelle à un « *improvement of national policies, taking into account the particular circumstances of the phenomenon as it appears in each country* » (point 4). Alors que la tendance à discriminer les États en fonction d'un statut de producteur ou de consommateur tend à s'estomper, cette référence vague à la différenciation régionale n'en permet pas moins de justifier le respect de la souveraineté des États. Le point 6 va encore plus loin en reconnaissant que chaque mesure doit être en « *strict observance of the internal legal order of the countries of the hemisphere* ».

L'Organisation des États américains doit obligatoirement s'effacer devant l'État, seul maître à bord. Le point 10 est une fois de plus sans équivoque, lui qui réitère la prédominance des principes de droit international que sont l'intégrité territoriale, la souveraineté nationale et la non-intervention dans les affaires internes des États.

Angle d'intervention. La stratégie confirme l'influence grandissante des pays latino-américains et la domination du paradigme de la demande. Dans la première partie, réservée à la réduction de la demande, le point 11 stipule que « *The way in which the problem has evolved demonstrates that demand reduction « must be » a key component of policies intended to address the problem* » ; tandis qu'en seconde partie, la question de l'offre fait l'objet d'un vocabulaire moins coercitif. Le point 21 fait état de ce que :

The countries recognize that the illicit supply of natural and synthetic drugs constitutes another basic problem in the hemisphere that requires the adoption and improvement of measures to eliminate their availability. In the case of drugs of natural origin, comprehensive measures such as alternative development, law enforcement, and eradication, among others, could be applied⁴¹.

⁴⁰ Cette stratégie antidrogue hémisphérique en 42 points, mise en chantier par la CICAD, est approuvée par les États membres de l'OÉA en décembre 1996 en Uruguay. Elle fait par la suite l'objet d'un plan d'action pour son implantation : ce dernier est approuvé en mai 1998 ; nous y reviendrons par la suite.

⁴¹ À noter que les parties ombragées n'apparaissent pas dans le texte original.

Étendue de l'intervention. La stratégie marque une volonté d'étendre le registre des activités connexes à proscrire. Le point 27 propose que le démantèlement des organisations criminelles et de leur réseau soit un objectif clef des initiatives à venir pour enrayer le trafic de drogue et les activités qui y sont reliées. Prononcer le terme très englobant d'« activités reliées » ouvre la voie à plusieurs offenses. Les crimes qui, même indirectement, assurent le fonctionnement des réseaux, sont dans la mire des États. Ces derniers n'ont pas fait mention de ces activités lors de la création de la CICAD.

Objet de la sécurité. L'introduction de la stratégie hémisphérique antidrogue établit que la drogue « *pose a serious threat to the health and integrity of the individual and the normal development of society, and at the same time impose enormous social, economic and political costs on countries* » (point 2). Il y a bel et bien une référence à la sécurité de l'individu, mais elle est étroitement encadrée par l'État.

Lien avec la démocratie. Cette nouvelle initiative marque un tournant dans la perception du lien entre la drogue et la démocratie. En 1987, la formulation des principes directeurs de la CICAD était telle qu'une ambiguïté subsistait quant à savoir si c'était la drogue qui menaçait le développement des institutions démocratiques ou si c'était les piètres conditions de développement qui entraînaient le problème de la drogue⁴².

En 1996, il est évident que la démocratie n'est pas un objectif à atteindre afin de se poser en rempart contre le sous-développement économique et son pendant, la drogue. Au contraire, la drogue entrave le développement des sociétés. En ce sens, cette stratégie va plus loin qu'en 1987, à la fondation de la CICAD, alors que la drogue était associée de près à un développement inadéquat et menaçait par ricochet la démocratie. Après dix ans, on précise que la drogue menace directement la société démocratique. C'est dire qu'auparavant, la drogue était associée aux pays en mal de développement démocratique. Désormais, la drogue est présente même s'il y a effectivement du développement, mais elle menace ce développement :

⁴² Rappelons l'existence en 1987 du syllogisme suivant :

The principal goal of socioeconomic development is to improve standards of living and quality of life. Policies adopted to reduce the demand for drugs, prevent drug abuse, and combat unlawful trafficking in drugs must, in the final analysis, also serve this main purpose (CICAD.OÉA, 1987, point 1).

Socioeconomic development cannot flourish in an environment lacking in conditions conducive to personal dignity, democracy and state security (CICAD.OÉA, 1987, point 2)

selon le point 2, la drogue « *pose a serious threat to [...] the normal development of society* »⁴³.

La drogue menace la démocratie ; elle doit donc être réprimée. Il est à noter que l'inverse n'est pas dit : c'est bien la drogue qui menace la démocratie, et non le manque de démocratie qui cause le problème de la drogue, comme s'il était d'ores et déjà acquis que les pays signataires respectaient les principes démocratiques. Il est encore moins question d'un problème de drogues qui pourrait découler des conditions de pauvreté générées par un écart entre les classes, écart qui peut être encouragé par le libéralisme économique !

Le plan d'implantation. Il résume les principaux points de la stratégie antidrogue, tout en proposant des mesures pour la concrétiser. Une nouveauté à propos du sujet de la sécurité est à souligner : les États insistent lourdement sur l'importance de la collecte des informations et ce, peu importe l'angle d'intervention. Il est aussi question d'admettre les données qui proviennent des ONG (point 9). Cette mention des ONG suppose une ouverture. Ces données admissibles, par contre, concernent essentiellement la réduction de l'offre, si bien que le rôle des ONG dans la réduction de la demande n'est pas reconnu. Au reste, les ONG ne sont mentionnées nulle part ailleurs dans le plan ; leur rôle se limite donc à celui de pourvoyeur d'information pour les États qui demeurent l'intervenant central.

2.3.6 Second Sommet des Amériques de 1998 - Santiago, Chili⁴⁴

Objet et sujet de la sécurité. La déclaration de principes de Santiago, qui émet les objectifs à atteindre pour chacun des enjeux abordés durant le sommet, vient résumer ce que sera la lutte contre les drogues dans les années à venir. Celle-ci sera nécessaire pour : « (...) *establish an*

⁴³ En 1997, la CICAD exprimera d'ailleurs ce déplacement du discours lors qu'elle émet son rapport annuel. Elle réaffirme que :

(...) the Plan of Action of the Summit of the Americas states that the problems of illegal drugs and related criminal activities pose grave threats to the societies, free market economies, and democratic institutions of the Hemisphere ; and (that), according to the same Plan of Action, a broad, coordinated hemispheric strategy is required to reduce illicit drug use and production (...) (CICAD.OÉA, 1997).

⁴⁴ Ce second Sommet des Amériques, en continuité avec le Sommet de 1994 de Miami, est le cadre de pourparlers sur 27 enjeux, dont celui sur les drogues, qui fait l'objet d'un Plan d'action distinct et qui est mentionné dans la Déclaration de principes générale. Cette fois, ce sont les États-Unis qui agissent à titre de coordonnateur principal, secondés en cela par l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, la Jamaïque et le Mexique.

objective procedure for the multilateral evaluation of actions and cooperation to prevent and combat all aspects of the drug problem and related crimes, based on the principles of sovereignty, territorial integrity of States, shared responsibility, and with a comprehensive and balanced approach » (OÉA, 1998a).

Les États confirment la vocation désormais éclatée du trafic de drogues et plaident pour des responsabilités étatiques non plus différenciées mais bien partagées : il n'est plus question, comme ce fut le cas dans les années 80, d'identifier des États à sécuriser contre d'autres États producteurs. La drogue s'attaque à l'ensemble des États, et tous ces États sont les sujets responsables d'assurer leur propre sécurité. L'appel au respect de la souveraineté nationale et à l'intégralité territoriale est un fort soutien au pouvoir de chaque État. Ce dernier est conforté dans ses prérogatives.

La volonté d'accentuer le rôle des commissions nationales est un autre signe de ce rôle central accordé aux États. En effet, les États membres conviennent de ce qui suit : « *Strengthen national drug control commissions, with a view to improving coordination in each country in the planning and implementation of their respective national plans and in streamlining international assistance in this area » (OÉA, 1998b, II, (8).*

Une fois de plus, l'OÉA se contente d'un rôle de coordinateur et n'a pas le pouvoir de s'opposer à l'entité centrale qu'est l'État. Les mesures répressives destinées à contrer la production seront implantées au moyen de programmes nationaux ; encore une fois, l'État prend le contrôle de la stratégie de l'offre.

L'angle de l'intervention. Le Plan d'action réitère la volonté des États de contrôler l'offre de drogues. Mais le plan est particulièrement explicite en ce qui concerne l'intervention sur la demande des drogues. Alors que dans nombre de plans précédents, le concept de la demande demeure largement théorique, il est cette fois précisé. Les États s'engagent à développer des programmes de traitement, de réhabilitation et de réintégration « *to alleviating the serious social effects, human suffering and other adverse effects associated with drug abuse »* et ils identifient en ce sens une clientèle-cible :

Enhance their national policies and plans with regard to the prevention of illicit drug consumption, and step up measures, particularly at the

community level, in schools and those aimed at the most vulnerable groups, such as children and young people, in order to prevent the growth and spread of this consumption and to eliminate financial incentives to illicit trafficking (OÉA, 1998b, II (8)).

Le plan fait mention des termes « famille », « société » et « individus » ; il souligne l'importance de sensibiliser l'opinion publique aux effets de la drogue, mais aussi au rôle des organisations criminelles qui vivent de ses fruits (OÉA, 1998b, II (8)). Cette dernière référence est significative : la préoccupation démontrée envers l'individu ne signifie pas pour autant qu'il devient l'objet de la sécurité ; les efforts de prévention visent autant à prémunir des abus de consommation qu'à détourner les individus des organisations criminelles qui menacent l'intégrité de l'État. L'individu est tour à tour une victime et un agresseur potentiels. La volonté de renforcer les procédures d'extradition témoigne de ce resserrement du contrôle de l'État sur l'individu. En effet, les États conviennent de ce qui suit : « *Improve and update cooperative mechanisms to prosecute and extradite individuals charged with the traffic in narcotics and psychotropic substances and other related crimes, in accordance with international agreements, constitutional requirements, and national laws* » (OÉA, 1998b, II (8)).

L'étendue de l'intervention. Les États s'engagent à renforcer les mesures destinées à échanger les informations relatives au blanchiment d'argent, et celles qui visent à contrôler les produits chimiques entrant dans la fabrication des drogues. Les États expriment le souhait de redoubler leurs efforts pour contrôler les secteurs financiers qui pourraient être impliqués. Quant à la violence, ils encouragent la ratification rapide de la Convention interaméricaine sur la production et le trafic illicites d'armes à feu, ainsi que l'approbation d'un modèle de législation nationale pour le contrôle des armes à feu proposé par la CICAD (OÉA, 1998b, II (8)).

Le lien avec la démocratie. La déclarations de principes et le Plan d'action ne font aucunement référence au lien entre la lutte contre la drogue et la protection de la démocratie. Ce lien, que les plans précédents s'évertuaient à établir, irait-il de soi ?

2.3.7 Le modèle de contrôle des drogues : les cinq critères

L'angle de l'intervention : Après des années de domination américaine sous le signe de l'offre, le système interaméricain se dirige vers un modèle mixte de gestion par l'offre et la demande, affichant une tendance de plus en plus marquée vers la demande au fur et à mesure que se renforce le multilatéralisme, du moins en principe⁴⁵. L'angle de la demande repose en fait sur deux fondements : la prévention et la réhabilitation. Ce dernier pan, qui consacre la protection de l'individu, a fait une entrée plutôt tardive dans les ententes. Le programme d'Ixtapa de 1990 s'y réfère timidement, et il faut attendre 1994 au Sommet de Miami pour que la réhabilitation fasse l'objet d'un plan détaillé. Cette notion de réhabilitation, plus que le choix de privilégier la demande, est probablement un meilleur indicateur d'un mouvement vers une intervention sociale. En effet, la prédominance de l'angle de la demande n'incarne en rien un plaidoyer pour la santé publique si elle vise essentiellement à prémunir l'individu de la tentation de s'en prendre à l'État. Il serait donc illusoire d'associer contrôle de la demande et insistance sur la protection de l'individu.

Il faut rappeler en outre que l'intervention par l'offre, quoique moins dominante, est plus étroitement contrôlée par l'État. Si bien que le modèle mixte privilégié par la communauté ne peut s'affranchir d'une mise en rapport avec l'objet et le sujet de la sécurité. L'heure n'en est plus à se questionner sur l'angle privilégié. La question qui prime désormais, c'est celle-ci : Quelle demande, et pour qui ?

L'étendue de l'intervention : Depuis la fin de la guerre froide et les menaces contre l'État, le contrôle des drogues étend ses tentacules, si bien que désormais, les mesures liées aux crimes connexes occupent le haut de l'agenda. Grandes absentes en 1986, ces mesures ont fait leur entrée en force dans la décennie 90, dès le programme d'Ixtapa. Depuis, ces crimes connexes ont fait l'objet de conférences et de conventions

⁴⁵ Le système interaméricain de gestion de la drogue en est un fort complexe et dédoublé : les mesures unilatérales américaines se poursuivent en marge : les États-Unis viennent contrebalancer la prédominance de la demande en adoptant encore massivement une stratégie de contrôle de l'offre, malgré un penchant symbolique pour l'assouplissement.

indépendantes⁴⁶ ; les États ont en effet choisi de s'attaquer au blanchiment, aux produits chimiques et aux armes au sens large. C'est dire que le trafic de drogues ne représente qu'une dimension de ces activités illicites qui peuvent accompagner d'autres réseaux criminels, à commencer par les terroristes. À Ixtapa, les États ont établi que ces crimes parallèles constituaient avant tout une menace pour l'État et, en ce sens, le développement rapide des mesures de contrôle interaméricaines - et internationales - démontre la position centrale de l'État en tant qu'objet de sécurité

L'objet de la sécurité. Malgré de timides appels à la protection de l'individu, l'État demeure l'objet principal de la sécurité. La référence à l'individu vient plutôt justifier l'importance accordée à l'État, parce que l'on allègue que le bon fonctionnement de l'État est déterminant pour le bien-être de l'individu. Les renvois à l'individu sont en fait étroitement encadrés par une référence à l'État, ce dernier étant garant des sécurités individuelles. L'importance grandissante accordée aux crimes perpétrés contre l'État, comme la corruption et le blanchiment d'argent, tend à démontrer que les États interaméricains ont choisi de protéger leur enceinte étatique avant tout. Même le programme de Quito, sensé se consacrer exclusivement aux individus, ne s'affranchit pas de la prédominance de la protection de l'État : la prévention sert le bien-être de l'individu en même temps qu'elle le détourne des crimes qu'il pourrait perpétrer contre l'État.

Il est vrai que l'intronisation récente de la réhabilitation dans les stratégies ouvre la porte à la protection de l'individu. Mais la réhabilitation n'est qu'un aspect négligeable de la sécurité de la personne. Peut-on protéger l'individu contre la drogue, tout en évitant de le protéger contre les abus de l'État ? Les ententes antidrogues y vont d'une profession de foi constante quant au principe de la souveraineté des États.

⁴⁶Les États membres de l'OÉA ont adopté une Convention sur la production et le trafic illicites des armes à feu, munitions et explosifs (A-63) à Washington, le 14 novembre 1997, lors de la 24^{ème} session spéciale de l'Assemblée générale. En 1999, ils ont convenu d'un modèle de législation sur le blanchiment d'argent qui devra guider les États dans l'établissement de leurs propres lois nationales.

Le sujet de la sécurité. L'OÉA, par l'intermédiaire de la CICAD, s'implique de plus en plus dans la lutte contre les drogues. Par contre, son pouvoir est subordonné aux États. En ce sens, le système interaméricain de contrôle des drogues est bien loin de l'école institutionnelle qui postulerait une certaine autonomie de l'institution multilatérale. Les mesures énoncées sont des déclarations d'intentions dont la violation n'entraîne pas de sanction autre que morale. L'organisation qui chapeaute les initiatives n'a pas de réel pouvoir de coercition sur l'État qui demeure le principal vecteur de l'intervention. Son rôle s'apparente à celui d'un coordinateur qui se contente d'assurer la cohésion des actions entreprises. Les plans d'action et déclarations de principes insistent lourdement sur la suprématie de la souveraineté nationale. L'État est responsable d'appliquer des mesures sur son territoire et il dispose d'une marge de manœuvre importante pour ce faire. Il s'engage à concocter des plans nationaux, soit, mais il détermine lui-même le contenu de ces plans. C'est également l'État qui évalue et contrôle les mesures imposées.

La démocratie. Elle est à protéger contre la drogue et est présumée. C'est le facteur qui a subi l'évolution la plus marquée. Elle fera l'objet à elle seule de la prochaine section.

Le tableau suivant résume le traitement réservé aux cinq indicateurs :

Tableau 2.1 - Le modèle de contrôle des drogues dans les Amériques

Critères	Norme
Objet de la sécurité	L'État ; l'individu est à l'arrière-plan
Sujet de la sécurité	L'État ; l'Institution multilatérale est un coordonnateur
Place de la démocratie	Elle est menacée par la drogue et est présumée
Angle d'intervention	Mixte, priorité de la demande sur l'offre
Étendue de l'intervention	S'étend aux crimes connexes qui visent l'État

2.3.8 Un cas particulier : un argument démocratique fort qui allie multilatéralisme et unilatéralisme

La relation complexe et étroite que la drogue entretient avec la démocratie, valeur qui se normalise au sein des Amériques, mérite une attention soutenue car elle a évolué rapidement. Le facteur est d'autant plus déterminant qu'il a une portée qui dépasse le cadre institutionnel : parallèlement au développement des relations multilatérales ; rappelons que les États-Unis ont engagées des actions unilatérales pour réprimer le trafic de drogues. La présente section vise à démontrer que la démocratie est l'élément clef du contrôle puisqu'en plus de rallier la communauté hémisphérique, elle justifie le maintien des actions américaines imposées d'autorité. En ce sens, elle légitime et fait se rejoindre unilatéralisme et multilatéralisme.

Le réalisme américain s'est avéré déterminant dans l'instauration d'un régime de répression interaméricain ; les travaux ont largement démontré que les États-Unis, durant la guerre froide, ont abordé la question des drogues sur le continent américain en fonction de leurs intérêts rationnels, sous le couvert de la sécurité nationale. Pour cela, ils ont privilégié l'acte unilatéral, afin de diriger leurs efforts d'éradication contre les États dits producteurs de drogues. Nous retracerons brièvement les arguments utilisés pour justifier les interventions américaines qui unissaient étroitement sécurité et politique. Nous serons à même de constater qu'une solide rhétorique, bâtie sur le concept de la démocratie a permis de justifier des mesures imposées d'autorité.

C'est le contexte politique de guerre froide qui poussera les États-Unis à porter le chapeau de l'entrepreneur durant les années 60 et 70. Les discours qui viennent légitimer l'intervention contre les drogues masquent à peine le prétexte communiste. En particulier, les pressions domestiques sont fortes face à la panoplie de jeunes soldats de retour du Vietnam avec un problème de dépendance. Si bien que le 17 juin 1971, en une allocution célèbre, Richard Nixon décrète une guerre contre le trafic d'héroïne :

Fundamentally, it is essential for the American people to be alerted to this danger, to recognize that it is a danger that will not pass with the passing of the war in Vietnam which has brought to our attention that fact that a number of young Americans have become addicts as they serve abroad, whether in Vietnam, or Europe or other places (Géraldine Woods (1993)).

La scission avec les pays communistes est étroitement associée au problème de consommation des Américains. Il y a tout de même un pas entre désigner comme fautif une guerre contre le communisme et le communisme lui-même, pas que Nixon ne franchit pas. La faute incombe à la guerre, affirme-t-on : l'étape suivante serait d'accuser la partie adverse d'avoir sciemment drogué les Américains.

Une thèse viendra franchir le pas : le narcoterrorisme. Et elle permettra de justifier une incursion massive dans les territoires à penchant communiste d'Amérique latine. Selon cette théorie, les barons de la drogue sont engagés dans une lutte à caractère idéologique : ils s'en prennent aux États-Unis, qu'ils veulent détruire de l'intérieur en l'alimentant en drogues dures. Cette thèse se trouve à marginaliser les intérêts capitalistes des trafiquants, comme si ces derniers visaient à détruire le système capitaliste américain plutôt qu'à s'enrichir. Grant Wardlaw qualifie d'abusif l'emploi du terme narcoterrorisme, qui devient une mode dans les années 80 :

Narcoterrorism is a catchword of some contemporary currency. It is a word pregnant with implication. In the contexts in which it is used, it often implies a conspiracy with strategic as well as tactical goals. It implies a new kind of threat, different in both type and degree from that posed by either trafficking or political terrorism alone. Increasingly, it is viewed as a global phenomenon which can be conceptualized in the same terms wherever it occurs. Narcoterrorism has emerged as a potent weapon in the propaganda war waged by governments against terrorists, insurgents, organized crime, drug traffickers, and even other sovereign states (Wardlaw, 1988 : 5, 6).

Wardlaw a constaté dans ses recherches que le terme a proliféré tant dans la presse populaire que dans les *congressional hearings* (Wardlaw, 1988 : 8). À titre d'exemple, lors d'un témoignage devant le *Committee on Foreign Relations* et le *Committee on the Judiciary*, le professeur Yonah Alexander associe naturellement idéologie à drogues :

(...) drug trafficking is an important element of low intensity conflict. It is calculated political-military struggle short of conventional warfare undertaken by states and their substate proxies in order to achieve ideological and political objectives (Wardlaw, 1988 : 8).

Parlant des liens entre terrorisme et trafic de drogues, le sénateur Jeremiah Denton déclare lors des mêmes auditions que :

Although many incidents may appear to be unrelated, historical facts demonstrate that there is, generally, a global cohesive plan. The plan is laid out in general, even ideological terms. Certainly, not all terrorist acts are related ; but many are carried out tactically and strategically from the same book- and I mean that literally- the same book with the same, or similar goals (Grant Wardlaw, 1988 : 8).

À l'ère Reagan, l'argument démocratique permet de justifier des interventions antidrogues massives au sein d'États souverains. Une déclaration majeure vient en effet légitimer les attaques en territoire étranger : le président américain Ronald Reagan émet le 8 avril 1986 une directive de sécurité nationale à l'effet que la production et le trafic de drogues représentent une menace pour la sécurité des Amériques. La thèse de la sécurité nationale pose ses fondements. Le 14 septembre 1986, le couple présidentiel s'adresse à la nation. Après avoir énuméré quelques objectifs domestiques, Reagan énonce l'argument qui motivera ses interventions internationales : « *Our fourth goal is to expand international cooperation while treating drug trafficking as a threat to our national security* ». ⁴⁷ La notion de sécurité nationale n'est pas choisie au hasard et il n'est pas seulement question ici de sauvegarder un État, mais bien une Nation porteuse de valeurs exemplaires. Reagan poursuit en disant :

Drug abuse is a repudiation of everything America is. The destructiveness and human wreckage mock our heritage. Think for a moment how special it is to be an American. Can we doubt that only a divine providence placed this land, this island of freedom, here as a refuge for all those people on the world who yearn to breathe free ? (...) They came, millions seeking a safe harbor from the oppression of cruel regimes. They came, to escape starvation and disease. They came, those surviving the Holocaust and the Soviet gulags » (Géraldine Woods (1993 : 145-147).

La lutte contre les drogues est nécessaire afin de préserver une population menacée et porteuse d'idéaux, en particulier pour protéger des parents qui travaillent à la promotion de la liberté : « *They did this for you, for me, for a new generation to carry our democratic experiment proudly forward* » (*Ibid.*).

⁴⁷ Ronald et Nancy Reagan : Adress on Nationwide Television and Radio on the Campaign against Drug Abuse, 14 septembre 1986 dans Geraldine Woods (1993). *Drug Abuse in Society*. Santa Barbara. Denver, Oxford : ABC-CLIO, p. 145.

Ce qui transparaît de ces discours, c'est que les États-Unis doivent être protégés parce qu'ils incarnent une démocratie exemplaire. La drogue est une menace qui émane d'insurgés de gauche, sinon d'États de gauche, qui ne sont pas démocratiques au sens américain du terme. La guerre contre la drogue s'avère fort utile pour forger un consensus en sol américain. Mac Gregor est d'avis que le sentiment antidrogue qui anime les États-Unis dans les années 80 est tel qu'il s'apparente aux plus hauts sommets atteints par l'anticommunisme, si bien que Reagan fait mouche en faisant de la drogue une priorité :

Reagan offered a monistic, moralizing rationale stressing that « production » was the key to everything : the answer was the crusade against drugs to be put into effect with « total war » or « zero toleration ». What was at stake in the United States was the discipline of society and those pillars of the new right : the family, tradition and local organisation (MacGregor, 1993 : 53).

Lorsque George Bush poursuit la guerre contre la drogue, le contexte n'est déjà plus le même. La série d'accords signés afin de permettre une incursion américaine dans les territoires latino-américains ont leurs conséquences : ces accords, quoique imposés d'autorité, n'en demeurent pas moins bilatéraux. Ils nécessitent des rencontres de coordination auxquelles assistent progressivement des tiers.⁴⁸ Non seulement les États-Unis s'adaptent-ils au passage vers le multilatéralisme hémisphérique, mais de plus, se doivent-ils de se plier au multilatéralisme lorsque ce sont leurs propres politiques de sécurité nationale qui sont en jeu.

La prolifération de ces relations multilatérales sur fond de sécurité nationale, en même temps que se profile un mouvement hémisphérique, oblige à une redéfinition des discours qui légitimaient la répression. Le discours antidrogue de Reagan justifiait le contrôle des drogues par la nécessité de protéger la nation américaine, ce qui convenait à des actions unilatérales. Ces années marquées par la création de la CICAD ne sont déjà plus congruentes avec de tels motifs. Lorsque Bush prend le pouvoir et se met en devoir de mettre en œuvre la stratégie de son prédécesseur, il s'éloigne des discours précédents qui portaient sur la seule sécurité d'un

⁴⁸ Nous faisons référence aux Sommets Andins qui sont institués dès 1990 et qui font l'objet de la remarque 17 du présent chapitre.

État démocratique. Alors que Reagan ne faisait nullement référence à un quelconque rôle de partenariat avec les pays d'Amérique Latine⁴⁹, Bush y fait largement écho :

I spoke with President Barco⁵⁰ last week, and we hope to meet with the leaders of affected countries in an unprecedented drug summit, all to coordinate an inter-american strategy against the cartels. We will work with our allies and friends –especially our economic summit partners–to do more in the fight against drugs (Géraldine Woods (1993 : 151).

Le passage au multilatéralisme oblige à recentrer l'objet qu'il faut sécuriser. Alors que les actions américaines unilatérales et, à la limite, bilatérales, conduisaient progressivement à la normalisation de la prohibition, les discours qui étaient à l'origine des actions unilatérales sont devenus caducs. En ce sens, les discours américains ont été victimes de leur efficacité : la popularité de la prohibition engendre une remise en question des fondements même de la prohibition. Les thèses de narcoterrorisme et de sécurité nationale, qui ont constitué les fondements premiers de l'instauration d'un système interaméricain de contrôle, justifiaient une intervention aux yeux des Américains, mais pouvaient difficilement rallier une communauté d'États !

Une fois la prohibition acceptée par la communauté hémisphérique, les États-Unis ne pouvaient poursuivre leurs incursions antidrogues en alléguant que la drogue est une menace contre la démocratie américaine. Restait l'argument à l'effet qu'il faut enrayer le fléau pour favoriser la démocratisation des pays du Sud. Avec la chute du communisme et la libéralisation des échanges, les États-Unis s'engagent dans des relations commerciales de plus en plus soutenues avec les pays du Sud, sur fond de démocratie obligée : si bien que désormais, une nouvelle rhétorique fait état de drogues qui menacent les démocraties *existantes*, donc présumées. L'on est passé progressivement d'une lutte contre la drogue pour sauvegarder la nation démocratique américaine, à une lutte pour démocratiser l'hémisphère, avant d'aboutir à une lutte pour sauvegarder la démocratie hémisphérique.

Ce dernier principe d'une démocratie effective et menacée est désormais reconnu de façon multilatérale. Non seulement est-il reconnu, mais de plus, note-t-on l'absence de l'argument

⁴⁹ À nulle part, le discours de Reagan ne faisait référence à un pays du Sud.

⁵⁰ Il fait référence au président colombien Virgilio Barco.

contraire voulant que c'est l'État lui-même qui pourrait causer le problème de la drogue en manquant à son devoir de favoriser le bien-être de sa population. L'analyse de contenu révèle que les ententes hémisphériques évitent la délicate question du respect des principes démocratiques.

Le discours antidrogues a évolué, histoire d'épouser le format multilatéral. La normalisation de la prohibition s'accompagne d'un déplacement dans le discours : de la protection d'une nation, l'on passe à l'importance d'inculper ailleurs les valeurs de cette nation. Un tel argument justifie donc le passage à la coopération, sans pour autant remettre en question la domination américaine. *La diffusion du principe de protection de la démocratie permet de passer au multilatéralisme tout en assurant le maintien de l'unilatéralisme américain.* Cette récupération de l'argument démocratique permet aux États-Unis d'excuser les écarts passés et de maintenir une influence en tant que gardiens traditionnels de la démocratie. Le discours sur la démocratie qui, après avoir été un mantra américain de longue date, s'imbrique peu à peu dans les ententes multilatérales, sert bien son mentor : la volonté de démocratiser des États peut encore justifier le tutorat américain !

Le facteur démocratique est donc un élément capital du contrôle des drogues. Il permet de légitimer tant les actions réalistes américaines que le contrôle hémisphérique multilatéral en matière de drogues. Dans un secteur où les motivations réalistes se heurtent souvent aux motivations d'ordre institutionnel, une telle congruence fait de cette conception de la démocratie un incontournable pour toute mesure de contrôle des drogues passée ou présente.

Qui dit démocratie dit rôle central de l'État. Les cinq critères qui font la norme en matière de contrôle constituent en fait un paradigme : la protection de la démocratie implique le positionnement de l'État en tant qu'objet à sécuriser en même temps qu'elle justifie une extension de la lutte contre les drogues aux secteurs connexes qui menacent l'État. Ce souci de préserver l'État s'accompagne d'une préoccupation des pouvoirs de l'État et de son aptitude à contrôler la lutte contre la drogue. Les États du Sud, longtemps hantés par l'interventionnisme américain, y sont particulièrement sensibles. Enfin, la volonté récurrente de contrôler l'offre de drogue qui menace l'intégrité de l'État, est tout aussi congruente avec

les autres critères. Le modèle de contrôle des drogues n'en recèle pas moins une certaine ouverture : l'insistance (quoique solidement circonscrite) pour un contrôle de la demande témoigne d'un mouvement timide vers la protection de l'individu, un mouvement qui demeure toutefois secondaire.

Vu la force du paradigme, il serait illusoire de parier sur les succès d'une stratégie interaméricaine de lutte contre les drogues qui négligerait l'État au profit de l'individu ou de l'institution multilatérale. C'est là la matière d'un troisième chapitre qui nous amène à nous pencher sur les stratégies récentes.

CHAPITRE III

LES NOUVELLES STRATÉGIES FACE À LA NORME DE CONTRÔLE DES DROGUES

3.1 Des stratégies inefficaces à réviser

Inefficacité. C'est le qualificatif qui prévaut chez les auteurs pour sanctionner les efforts stratégiques, tant unilatéraux, bilatéraux que multilatéraux, qui ont été tentés pour juguler le problème de la drogue dans les Amériques. On peut certes parler d'inefficacité puisque les politiques poursuivies par les pays occidentaux, et particulièrement les États-Unis, ont un effet que Secombe (1997 : 294) qualifie de « boomerang » : en fait, elles n'ont contribué qu'à déplacer le problème.

Il s'agit d'un déplacement avant tout géographique : par exemple, les interventions au Pérou, en Bolivie et en Colombie ont déplacé le problème vers l'Argentine et le Brésil (Mora, 1996 : 139). Même la législation nationale a parfois encouragé un « transfert de technologies » illicites. Les Mexicains ont particulièrement souffert du zèle américain de la fin des années 80 ; quand le *Chemisa Diversion and Trafficking Act*, en vigueur dès 1989, établissait un contrôle sévère des produits chimiques composant les drogues de synthèse. Dès lors, les laboratoires clandestins de méthamphétamines, fleurons de la production de drogues aux États-Unis, ont migré progressivement vers le Mexique, de façon accélérée depuis 1993 (OGD, 1996 : 1).

Mais au déplacement du problème s'ajoute aussi une substitution de produits. La cocaïne avait été l'objet d'une véritable chasse aux sorcières lors de la mise en œuvre de la stratégie

andine des années 80 au Pérou, en Bolivie et en Colombie. Or, les trafiquants ont trouvé un nouvel espace au Brésil dans les années 90 où, entre 1992 et 1993 seulement, les saisies ont triplé. La criminalité associée au trafic de cocaïne n'a pas tardé à se propager (OGD, 1994 : 1).

Les stratégies ont également échoué car elles n'ont pas su s'adapter aux changements du marché. Les effets de la Convention de 1988 des Nations Unies sur les producteurs andins sont discutables, et la situation s'est détériorée depuis la ratification de la Convention ; ce qui suppose un décalage sérieux entre solution et problème (Hallums, 1997 : 841). Les stratégies se sont diversifiées ces dernières années et voient de plus en plus grand, s'éloignant en cela de la traditionnelle lutte contre le trafic de cocaïne. Elles commencent à s'adapter aux changements d'environnement, entre autres aux réalités des zones transit, mais ont peine à suivre. Plutôt qu'être proactives, elles demeurent essentiellement réactives. Si elles tendent à élargir le centre d'action et à étendre le registre des activités coercitives, elles exigent en revanche une mobilisation d'effectifs gouvernementaux dont l'efficacité n'a pas l'égal des réseaux de trafiquants.

Surtout, les stratégies n'ont pas su s'adapter à la structure organisationnelle du marché de la drogue. Leur échec, opine Williams, serait dû à une méconnaissance de la supériorité des réseaux de trafiquants par rapport aux traditionnelles organisations bureaucratiques qui chapeautent le contrôle des drogues. La conception traditionnelle des réseaux en termes de hiérarchie verticale s'avère dépassée, comme en témoigne la chute des cartels de Cali et Bogota qui ont eu peu d'impact sur le marché : ces coups ont favorisé une hausse des prix de la drogue et encouragé l'entrée dans le secteur d'autres fournisseurs. Si les organismes traditionnels sont contraints par les frontières nationales, les organisations criminelles, quant à elles, profitent de la mondialisation de l'économie et s'organisent en réseaux qui transcendent plusieurs juridictions, allant jusqu'à compliquer l'application des lois. Les gouvernements auraient donc, croit l'auteur, tout intérêt à agir à leur tour en réseaux (Williams, 1998 : 154, 159).

La nouvelle donne d'importance, c'est avant tout la complexité grandissante du problème. Le marché de la drogue s'est à ce point décloisonné qu'il n'est plus possible de réduire le

problème à sa plus simple expression en intervenant à la source contre des pays producteurs ou en prévenant la demande au sein de pays consommateurs. Ainsi, les stratégies internationales d'éradication de l'offre des États-Unis s'avèrent dépassées car l'offre émane de plus en plus du marché interne. Mathea Falco se montre particulièrement sévère : non seulement le tiers de l'approvisionnement découle maintenant du marché domestique américain, mais les programmes répressifs ont eu des conséquences négatives parce qu'ils ont favorisé l'augmentation de la corruption dans les forces armées et policières. L'extension du rôle de l'armée dans le contrôle du trafic a contribué à fragiliser les démocraties naissantes⁵¹. Enfin, la répression a favorisé une augmentation des coûts de la drogue, ce qui a rendu le trafic encore plus alléchant pour les entrepreneurs qui pourraient encore faire du profit en perdant jusqu'à 80% de leurs stocks dans des saisies (Falco, 1997 : 147, 149). Ces dernières contribuent de plus à stimuler le marché en éliminant de la course aux profits des éléments les moins efficaces de l'industrie (Joyce, 1998 : 199). Sans oublier que la guerre contre la drogue a contribué à faire augmenter les niveaux de violence et d'intimidation dans les pays dits producteurs et à envenimer les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine (Smith, 1996 : 270).

Non seulement l'offre est-elle éclatée, mais il appert que la demande ne se limite pas aux seuls pays riches. Les pourparlers multilatéraux tendent encore à négliger le fait que la plupart des pays latino-américains sont également aux prises avec un problème de consommation⁵². Mais le trafic de drogues a des conséquences politiques très graves pour les pays latino-américains : la corruption vient miner le processus électoral, allant jusqu'à bafouer les droits fondamentaux de la personne, comme la liberté d'expression et la participation à des élections libres et démocratiques. Le système de gestion du trafic pourfend

⁵¹ Peter Zirmite donne l'exemple des *Tactical Analysis Teams* (TATS) : il s'agit de petites unités spéciales américaines qui sont responsables de planifier des opérations et de prodiguer les ressources matérielles et humaines à des pays producteurs de drogues, de concert avec la *Drug Enforcement Administration* (DEA), grande agence américaine dédiée au contrôle des drogues. Ces unités proviennent de la fameuse « School of Americas » qui formait des militaires anti-communistes avant de se recycler dans la lutte contre le narcotrafic. Pour Zirmite, ces unités ont contribué à former des militaires menaçants pour la société civile ainsi qu'à hausser leur pouvoir sur la population, notamment dans la région andine et au Mexique. Voir dans Zirmite, Peter (1998), « The Militarization of the Drug War in Latin America », *Current History*, avril 1998, p.166-173.

⁵² Voir à ce sujet Elizabeth Joyce et Carlos Malamud (1998), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, University of London, Institute of Latin American Studies, 229 p., en particulier le chapitre 2 de Augusto Pérez Gomez portant sur « Drug Consumption in Latin America », p. 47-59.

radicalement les valeurs de sociétés entières, sans oublier que ce cycle s'accompagne de flambées de violence et de terrorisme d'intimidation (Ulloa, 1998 : 8). Surtout, les pays latino-américains voient leurs relations internationales dépendre de leur production de drogues : à défaut d'être corrompus, ils en sont réduits à composer avec leur mauvaise réputation et se retrouvent en constante opposition avec les pays du Nord, surtout les États-Unis (Seccombe, 1997 : 293)⁵³.

3.1.1 Conséquences et nouvelles voies proposées

Les gouvernements ont compris que la drogue n'est pas qu'un jeu entre l'offre du Sud et la demande du Nord. Comme l'offre et la demande proviennent de partout, les stratégies du passé axées sur la répression envers le Sud obligeaient à une révision par laquelle la CICAD est engagée. C'est là que deux voies s'offrent : les stratégies d'intervention peuvent continuer d'emprunter une voie rationnelle et se libéraliser ou bien adopter un mode institutionnel et commander une intervention globale. C'est dire que les futures stratégies peuvent s'avérer être l'extension, à l'ensemble des États, de mesures unilatérales autrefois dirigées contre le Sud ou bien signifier que l'ensemble du territoire interaméricain devient l'État et qu'on y intervient au nom de l'institution devenue l'organe régulateur central ; dans ce dernier cas, il s'agit d'un triomphe de l'institution sur l'État traditionnel.

Les deux stratégies récentes de gestion de la drogue sont en fait l'incarnation de ce dilemme. Ces initiatives se démarquent parce qu'elles dépassent le schème d'analyse traditionnel « demande/offre ». Ce que le Canada propose aux autres gouvernements, c'est d'élaborer une nouvelle stratégie qui romprait avec l'argument de la sécurité nationale. Le gouvernement Chrétien suggère l'adoption d'une politique dite de *sécurité humaine* axant les

⁵³ Les trafiquants parviennent à exploiter les dichotomies Nord-Sud, allant jusqu'à s'en nourrir. Leur puissance repose de beaucoup sur l'opinion publique, et ils contribuent à diffuser plusieurs idées reçues qui viennent miner les efforts de lutte. Ces arguments les servent bien : l'armée ne devrait pas participer à la lutte armée contre les trafiquants, puisque seul un rôle marginal des militaires permet d'éviter les risques de coups d'État ; la guerre contre les drogues est impossible à gagner, les barons de la drogue étant invulnérables ; il y a là l'argument nationaliste : le problème de drogue n'est pas le nôtre ; le véritable ennemi, ce sont les États-Unis qui sont hostiles aux pays latino-américains ; enfin, l'argument économique : le trafic est bénéfique pour l'économie et contribue à améliorer le bien-être des pauvres. Voir Fernando Cepeda Ulloa (1998), « Introduction », dans Elizabeth Joyce et Carlos Malamud (dir.) (1998), *op.cit.*, p.3-19.

efforts d'intervention sur la diminution de la demande plutôt que sur la répression de l'offre sur l'ensemble du continent. Il privilégie donc en principe une voie institutionnelle qui minimise le pouvoir des États sur leur propre territoire. La référence à la sécurité de l'ensemble des individus, toutes nationalités confondues, justifie une intervention globale et non une sommation de politiques nationales distinctes.

Le *mécanisme d'évaluation multilatérale* permet de jauger la performance des États dans leurs efforts respectifs pour contrer la drogue sur le plan national. À première vue, ce second pan, proposé par les États-Unis et le Honduras, contredit la position canadienne : il s'agit ici de considérer les actions des États au sein de leur territoire souverain, même s'il est question de valeurs communes à l'ensemble des Amériques. Les États sont évalués sur la base de leurs efforts nationaux.

Puisque le problème de la production est généralisé, les Américains optaient en un sens pour la décentralisation de leurs traditionnelles mesures unilatérales et coercitives, et plaidaient pour leur édification en norme régionale, alors que le Canada, avec sa proposition de sécurité humaine, part du même constat d'un besoin de responsabilité partagée pour exiger non pas un élargissement de structures, mais bien un déplacement de stratégie : on veut privilégier encore plus étroitement la prévention, afin de protéger la santé publique. Puisque l'on ne peut catégoriser les États, décentralisons, coopérons et axons les efforts sur l'individu, plaide le Canada ; gardons les prémisses et traitons plutôt les États sur le même pied, ripostent les États-Unis.

Les stratégies passées visaient des États coupables, jugés par un juge jadis solitaire. Le changement de contexte et l'échec de ces interventions poussent clairement à innover en matière de stratégies de lutte contre les drogues. Malgré leurs divergences, il est clair que ces deux stratégies répondent à un même besoin : contribuer à recentrer les interventions devenues archaïques. Il reste que la proposition américaine est devenue multilatérale, tandis que la proposition canadienne n'a pas abouti à un tel consensus. Nous avançons donc que, contrairement au projet qui s'est diffusé, la proposition canadienne ne satisfait pas au modèle de contrôle des drogues qui a été identifié au chapitre précédent. Les deux sections suivantes se consacrent à l'analyse des deux projets. Chacune des stratégies sera mise en contexte, avant d'être explicitée et analysée en fonction de nos cinq indicateurs.

3.2 La certification multilatérale

3.2.1 Le contexte d'émergence du projet

3.2.1.1 *Le système d'origine*

L'évaluation multilatérale s'inspire d'un processus déjà existant, soit le système unilatéral de crédits américains. En effet, les États-Unis distribuent périodiquement des bulletins de performance aux États américains afin de juger leurs efforts d'éradication des drogues et allouent des crédits aux plus méritants ; une forme plus ou moins subtile de coercition économique vertement décriée.

En 1986, sous l'impulsion de sa politique de tolérance zéro, le gouvernement américain établit un système de certification lui permettant d'allouer ses fonds d'aide en fonction des efforts des pays visés dans la lutte contre les narcotiques. Des efforts jugés insatisfaisants s'accompagnent d'une déqualification internationale des plus onéreuses : inéligibles à l'aide accordée par les États-Unis, principaux bailleurs de fonds, les États décertifiés se heurtent de plus à un boycott américain systématique des fonds accordés par des institutions multilatérales comme le Fonds monétaire international⁵⁴.

Le système de certification unilatérale permet de répondre à l'objectif national des États-Unis en matière de drogue, soit la réduction de l'offre pour le marché interne américain⁵⁵. Il est également un outil politique. Le principe de base du système, c'est que dans les relations bilatérales avec les pays touchés par la production ou le trafic de drogues, les États-Unis font du contrôle des drogues le principal critère pour l'attribution de l'aide financière dans la mesure où il n'y a pas d'autres enjeux plus importants. C'est en vertu de ce principe que le

⁵⁴ Il y a une exception à l'annulation de l'aide américaine : les désastres et l'assistance aux mesures antidrogues. Le président peut aussi évoquer un intérêt national vital afin d'allouer une assistance en dépit de l'échec à satisfaire les critères de certification. Le Congrès peut rejeter une décision de certification au moyen d'une résolution dans les 30 jours suivant la décision.

⁵⁵ Les principaux fournisseurs américains : le Mexique et la région andine sont davantage touchés par la décertification que les autres régions. En 1995, la Bolivie, la Colombie et le Pérou ont été mis sous surveillance conditionnelle, avant que la Colombie ne soit totalement décertifiée un an plus tard. En valeur absolue, la Colombie avait pourtant établi l'une des meilleures performances de coopération avec les États-Unis. Se référer à Elizabeth Joyce et Carlos Malamud (dir.) (1998), *op.cit.*, p. 200-202.

Mexique a pu bénéficier de l'aide américaine, en particulier lors de la crise du Peso de 1995, en dépit des scandales qui ont frappé la présidence Salinas⁵⁶, afin de sauvegarder à tout prix les acquis de l'Accord de libre-échange nord américain⁵⁷.

3.2.1.2 *Les années Clinton et le mouvement vers le multilatéralisme*

Les changements importants qui accompagnent la fin de la guerre froide entraînent une modification en profondeur de la perception et de la gestion du problème de la drogue aux États-Unis : de cette crise, naîtra l'incertitude et les actions parfois paradoxales.

Avec Clinton, la philosophie derrière la lutte, à défaut de trouver consensus de qualificatifs, s'auréole d'une subtilité qui détonne avec les politiques sans équivoque des gouvernements précédents, politiques axées sur la répression de l'offre. Mais il s'agit plus d'un signe d'ambivalence prudente que d'un quelconque raffinement. En 1993, le gouvernement Clinton propose un nouvel énoncé de politique pour la lutte nationale et internationale contre la drogue. Même si la cocaïne demeure l'ennemi numéro un, le gouvernement s'adapte au contexte changeant et s'attaque à la recrudescence de l'héroïne. Au plan international, le programme plaide pour la consolidation des institutions démocratiques. Une attention toute particulière est accordée aux zones de transit, par opposition aux sites de production, mais le silence demeure quant à la nature de ce changement. La stratégie réaffirme également le principe de la camisole de force à la base de la stratégie de certification : les pays partenaires devront démontrer qu'ils déploient des efforts pour combattre le trafic de stupéfiants s'ils veulent recevoir de l'aide pour des programmes de développement et de substitution des

⁵⁶ Rappelons que Raul Salinas, le frère de l'ancien président Carlos Salinas de Gortari, a été arrêté en février 1995 pour le meurtre de José Francisco Ruiz Massieu, secrétaire général du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI-au pouvoir depuis 1929). Raul Salinas, de mèche avec les Cartels de drogues, aurait commandé l'assassinat de Massieu, ce dernier ayant exprimé une volonté de lutter contre le trafic de drogues.

⁵⁷ Selon Elizabeth Joyce (1998), la décision de ne pas certifier la Colombie en 1996 était reliée au cas du Mexique : la sensibilité du Congrès était telle qu'il aurait été inconcevable de certifier les deux pays. Or, les États-Unis avaient moins à perdre en décertifiant la Colombie. Dans Elizabeth Joyce et Carlos Malamud, *op.cit.*, chapitre 9, pp. 193-209.

cultures illicites, lesquels programmes seront financés s'il y a des indices qui laissent croire à un franc succès⁵⁸.

Tokatlian (1994 : 83) décèle dans la politique Clinton une ambiguïté majeure : malgré une ouverture quant à une intervention nationale pour éradiquer la demande par le biais de l'éducation et de la réhabilitation, le gouvernement renforce les moyens coercitifs dirigés contre les pays étrangers et voit en ses rangs monter l'influence des *hard liners*. Clinton est en fait au centre d'un échiquier que se partagent les partisans de la ligne libérale et les Républicains qui contrôlent le Congrès. Même s'ils se sont avérés ouverts à une intervention au plan national, les comités des deux chambres ont insisté pour que soient poursuivies les stratégies internationales basées sur la répression policière et militaire (Perl, 93-94 : 147- 148).

En mars 1996, en pleine année électorale, Clinton nomme un héros de la Guerre du Golfe Persique, le Général McCaffey, à la tête de l'importante agence gouvernementale *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), en réponse aux critiques formulées par le Congrès à l'effet qu'il est trop indulgent sur la question des drogues. Si bien, note Zirnite (1998 : 166, 177), que le règne Clinton se caractérise par l'augmentation des budgets dédiés à la lutte militaire contre les cultures illicites et par la multiplication des ressources affectées à l'entraînement des militaires latino-américains⁵⁹. Le gouvernement limite son support à ses grandes agences nationales, et impute aux pays producteurs la responsabilité d'autofinancer leur lutte contre l'offre de drogues, sous menace de décertification (Vellinga, 1998 : 22).

En bref, la lutte contre la drogue perd de sa vigueur sous Clinton : elle est en quelque sorte épurée, au profit de ses éléments les plus répressifs. L'administration Clinton renforce des mesures déjà rodées, celles-là même qui sont les plus contestées sur la scène internationale, mais qui utilisent des ressources existantes. Surtout, la *drug mania*, qui a jadis dominé la

⁵⁸ Dans « Clinton's Foreign Drug Policy », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, n° 4, hiver 1993-1994, p. 143-152. Raphael F. Perl opine que la stratégie n'a décidément pas la stature donnée aux politiques américaines passées.

⁵⁹ Selon le « Office of National Drug Control Policy » (1995), le budget consacré aux programmes internationaux a décliné, passant de 707 millions à 371 millions dollars, entre 1992 et 1996 seulement. Dans *Budget Summary*, Washington, D.C. : ONDCP. En fait, la politique américaine en matière de drogues persiste dans sa lignée militaire, mais ne s'accompagne pas d'une aide sur le plan social, ce qui fait dire à Frank O. Mora (1996 : 140), que *United States policy since 1989 consisted of a lot of rhetoric and chastising but little assistance to countries lacking money, equipment and manpower*. Dans « Drug Trafficking in Brazil and the Southern Cone », *The Journal of Social Political and Economic Studies*, vol. 21, n° 2, été 1996, p. 115-140.

politique étrangère américaine et soulevé l'ire de la population, a laissé la place à d'autres démons, si bien qu'il y a absence de catalyseur pour les démarches internationales à grand déploiement, y compris onusiennes (Sherratt, 1991 : 171). Si les efforts internationaux s'estompent, en revanche, la région interaméricaine demeure une préoccupation, histoire d'assurer la stabilité des échanges commerciaux. Par exemple, les États-Unis sont particulièrement préoccupés par le trafic de drogues à sa frontière avec le Mexique et par la vigueur de la lutte qui sévit en Colombie entre gouvernements, narcotrafiquants et guérilleros marxistes des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)⁶⁰.

3.2.1.3 *Le choix du multilatéralisme*

Les États-Unis ont donc poursuivi leur implication au sein du système interaméricain de gestion des drogues, en plaidant pour un mécanisme d'évaluation multilatéral des États. L'Accord d'Ottawa, qui a concrétisé la proposition, implique un jugement de la performance des États dans leurs efforts nationaux de lutte contre les drogues, à partir de critères objectifs. Cette philosophie, qui laisse poindre un souci de transparence, suppose que les États membres de la communauté interaméricaine sont responsables de l'application des stratégies de lutte contre le trafic sur leur territoire et s'engagent à rendre des comptes en ce sens. Le corollaire de cette responsabilité, c'est que les États ont droit de regard sur les décisions des autres États membres de l'OÉA, en ce qui a trait au trafic de drogues. Cette notion de regard sur autrui, même si elle s'inspire de la certification unilatérale, est beaucoup moins répressive.

C'est la contestation du système unilatéral par la communauté internationale, qui voit dans ces actions un manque de considération pour les voies plus coopératives du multilatéralisme, qui a poussé les États-Unis à proposer un système de certification multilatérale. Depuis la

⁶⁰ La problématique s'enrichit de l'abandon de la base américaine d'Howard à la rétrocession du canal de Panama au 31 décembre 1999. Le Congrès américain s'inquiète des répercussions économiques du trafic de drogues et de la prise de pouvoir du général Chavez au Venezuela, et souhaiterait plus de présence dans la région. Alléguant que la lutte antidrogue est inexorablement liée au conflit intérieur colombien, les États-Unis cherchent à augmenter leurs effectifs militaires par l'entremise de la stratégie antidrogue continentale. Des négociations bilatérales ont été entreprises entre Bogota et Washington afin d'envoyer des bataillons antidrogues supplémentaires. Au Panama, la nouvelle présidente, Mireya Moscoso, se montre réticente à autoriser l'établissement de nouvelles bases américaines, tel que suggéré par le général McCaffey qui veut ériger un centre multirégional d'intelligence. Voir Corine Lesnes et Nicole Bonnet. *Le Monde*, « Le Chaos colombien inquiète Washington », publié intégralement dans *Le Devoir*, 1^{er} septembre 1999, B5.

signature de la Convention de Vienne de 1988, l'administration américaine prétendait établir son jugement de certification en « full compliance with the goals and objectives of the UN Vienna Convention » (US Dept. of State, 1996 : XII)⁶¹. Les États-Unis voulaient recueillir davantage de crédibilité en se référant au système multilatéral plutôt qu'en citant explicitement les standards américains, dans un souci de chercher l'approbation internationale pour son système unilatéral qui répond essentiellement à ses intérêts nationaux (Joyce, 1998 : 200).

En proposant la certification multilatérale, les États-Unis ont voulu calmer l'hostilité externe. D'autant plus que le procédé unilatéral s'est attiré les foudres de nombreux chercheurs, y compris américains⁶². Le choix d'un plaidoyer en faveur d'un système multilatéral plutôt qu'un mouvement vers l'abandon pur et simple du système unilatéral s'explique par des difficultés politiques internes. Les événements ont démontré qu'il n'était pas possible d'envisager un abandon pur et simple du système unilatéral : lorsque le gouvernement Clinton a exprimé le désir de remplacer le système unilatéral par un processus de certification multilatéral encore hypothétique, il s'est attiré l'hostilité du Congrès⁶³. Ce dernier a rappelé les faits : en plus de produire de l'héroïne, les pays de l'Amérique latine, en

⁶¹ Paradoxalement, cette référence à la Convention, qui sert si bien le propos, survenait alors que dès 1990, les États-Unis ont pourtant délaissé la tribune onusienne afin de privilégier leur propre lutte bilatérale et unilatérale contre les drogues !

⁶² Des critiques virulentes émanent entre autres de Bill Spencer, Martha Honey et Tom Barry, respectivement du « Washington Office on Latin America, du Institute for Policy Studies » (IPS) de Washington et du « Interhemispheric Resource Center » (IRC) d'Albuquerque (Nouveau Mexique). Ils croient que le procédé sert le triomphe de la coercition sur les droits de la personne. La certification se traduit par des distorsions dans les pays d'Amérique latine : en 1998, par exemple, ces derniers étaient les principaux récipiendaires des budgets reliés à la certification. Pendant ce temps, l'assistance humanitaire en provenance des États-Unis y subissait des coupures inégales dans le reste du monde. Se référer à « Foreign Policy in Focus : Drug Certification », *Foreign Policy in Focus*, vol. 3, n° 24, septembre 1998, 8 p. (p. 3-4) : <http://www.lindesmith.org/library/spencer2.html>

⁶³ Selon certaines sources émanant de la Maison-Blanche, Clinton a choisi la prudence : désireux d'améliorer l'image des États-Unis, il a milité en faveur de l'instauration du processus d'évaluation multilatérale, mais a négocié prudemment tant qu'il ne serait pas certain que le Congrès accepterait d'abolir le système unilatéral. Voir: Maricel Sequeira, « Drugs-Americas : In search of a Multilateral System », *IPS World News*, 8 avril 1998. Le Congrès a effectivement refusé de cautionner l'abandon du procédé de certification unilatérale. Pour un aperçu de ce rejet, voir Thomas W. Lippmann, « Senate Rejects Plan to Stop Rating Countries's Antidrug Cooperation », *Washington Post*, 17 juillet 1997, p. A8 et Foreign Relations Committee, « Biden Defends Drug Certification Process », *Press Release*, 26 février 1998. Malgré que les négociations pour le procédé multilatéral aient été entreprises, les États-Unis ont donc poursuivi l'application de la certification unilatérale. Spencer (1998 : 5) craint même que les États-Unis n'utilisent le développement du système d'évaluation multilatérale afin de conforter la majorité républicaine au Congrès. Dans Spencer, *op. cit.*

particulier la Bolivie, la Colombie et le Pérou, sont les premiers fournisseurs de cocaïne au monde, tandis que les États-Unis en sont les plus grands consommateurs. Si bien que la demande américaine pour la cocaïne et pour l'héroïne reste le principal déterminant de la production latino-américaine (Reuter, 1998 : 23)⁶⁴.

Le Congrès, fort d'une longue tradition républicaine d'interventionnisme en matière de drogues, ne pourrait tolérer l'abandon pur et simple de la certification. Le multilatéralisme permet de soustraire l'État à une mesure impopulaire et de calmer d'emblée les éternelles insécurités étatiques. Le système de certification multilatérale aide à redorer l'image des États-Unis en retour d'une perte d'autonomie somme toute relative. Après tout, les États-Unis disposent d'une capacité d'influence plus que significative au sein de l'OÉA. Sous le couvert d'un partage des responsabilités entre les membres de la communauté interaméricaine, les États-Unis demeurent un élément stratégique central, tout en évitant de constituer le seul acteur à brandir la cravache.

3.2.1.4 Acceptation du projet par la communauté interaméricaine

C'est lors de la 22^e session régulière de la CICAD, en novembre 1997 à Lima au Pérou, qu'a été pour la première fois proposée cette idée d'un mécanisme d'évaluation qui fournirait aux États membres de l'OÉA des recommandations en vue d'améliorer leur performance dans le contrôle des drogues et stimuler la coopération régionale. Lors du Sommet de Santiago au Chili en 1998, les ministres ont confié à la CICAD le mandat de formuler une stratégie en ce sens, qui a conduit l'organisation à mettre en branle un groupe de travail

⁶⁴ Aux États-Unis, la consommation évolue mais elle persiste : le *National Household Survey* de 1997 faisait état de 5.7 millions d'Américains consommateurs de cocaïne au fort de l'épidémie en 1985, ce qui représentait 3% de la population. Le rapport n'en recensait plus que 1.5 millions en 1997. En revanche, le nombre d'usagers d'héroïne est en hausse constante, passant de 68 000 en 1993 à 325 000 en 1997. C'est surtout le nombre de nouveaux usagers d'héroïne chez les adolescents qui inquiète. Toutes drogues confondues, 11.4% des Américains de 12-17 ans consommaient des drogues en 1997. Le taux de popularité de marijuana chez les jeunes, en hausse depuis 1991, s'apparente à celui qui a précédé l'épidémie de la fin des années 60. Dans « Office of National Drug Control Policy » (1997), *National Household Survey*, Washington, D.C. : ONDCP. La drogue s'accompagne de coûts astronomiques. Entre 1989 et 1996, le secrétaire d'État à la Défense a à lui seul dépensé plus de 7 milliards de dollars pour des opérations antidrogues. Voir Joyce et Malamud, *op. cit.*, p.193.

intergouvernemental appelé à se réunir périodiquement⁶⁵. Le 2 septembre 1999, lors d'une rencontre à Ottawa, les membres du groupe en sont venus à un accord sur l'instauration d'un Mécanisme d'évaluation multilatéral (MEM). Le projet américain a ainsi donné naissance à un processus pleinement multilatéral.

Le MEM consiste en un questionnaire comprenant des indicateurs destinés à évaluer les efforts antidrogues de chacun des États membres de l'OÉA, dans les cinq secteurs d'intervention suivants : les stratégies et les plans nationaux, la prévention et le traitement, la réduction de la production de drogues illicites, les mesures d'application de la loi et le coût du problème des drogues. L'Accord d'Ottawa comprend une série de principes, d'objectifs et de caractéristiques, un système commun d'indicateurs de performance et d'efficacité, un questionnaire standard, une procédure d'évaluation complète et les modalités de mise en œuvre pour le premier cycle d'évaluation qui s'amorçait en janvier 2000.

Depuis, les 34 pays de l'OÉA sont appelés à fournir des données en réponse à un questionnaire standard, sous la supervision d'un groupe d'experts gouvernementaux composé de 34 spécialistes, un de chaque pays. En plus de produire un rapport hémisphérique, le groupe d'experts intergouvernemental préparera des évaluations de ces résultats pour chacun des États membres de l'OÉA. Ces évaluations indiqueront les pratiques exemplaires et les améliorations souhaitables. Elles soulignent également les obstacles auxquels se heurtent les États et l'aide qui pourrait leur être offerte. Il est prévu que les rapports d'évaluation seraient ensuite soumis à l'approbation de la CICAD.

3.2.1 Analyse de contenu : le Mécanisme d'évaluation multilatéral (MEM) et la norme de contrôle

3.2.1.1 Analyse des principes et caractéristiques

La stratégie multilatérale est constituée de principes généraux, de caractéristiques et d'objectifs à atteindre par la voie d'indicateurs. Nous analysons en premier lieu les principes et caractéristiques, tels que contenus dans l'accord général d'Ottawa. Nous étudierons

⁶⁵ Jean T. Fournier, représentant principal et sous-solliciteur général du Canada, a été élu président et Pablo Lagos, représentant principal du Chili, vice-président.

ensuite la liste des indicateurs qui fait état des objectifs que les États devront poursuivre dans leur lutte nationale antidrogue. Cette liste d'indicateurs fait l'objet d'un texte parallèle.

Tel que convenu à Ottawa en 1999, le processus s'appuie sur les trois principes suivants⁶⁶ :

- Respect pour la souveraineté, la juridiction territoriale et les lois nationales des États.
- Réciprocité, responsabilité partagée et approche balancée et équilibrée
- Conformité avec la stratégie antidrogue de l'hémisphère, avec les Accords internationaux et avec les autres instruments en vigueur.

Les caractéristiques suivantes devront être observées :

- Un procédé gouvernemental, unique et objectif ; l'objectivité est assurée par la participation de spécialistes qui représentent les gouvernements.
- Transparence, impartialité et équité pour assurer une évaluation objective.
- Participation entière des États appuyée sur des règles et procédures d'application générale mutuelle et déterminées d'avance en vue de garantir un processus d'évaluation équitable.
- L'exclusion des sanctions de toutes sortes.
- Le respect de la confidentialité et des délibérations et informations fournies par les États, en accord avec les normes et procédures établies.

(Source : CICAD.OAS, 1999b et 1999c)

Selon le modèle de contrôle, la drogue est une menace contre l'État, en sorte qu'il convient de s'attaquer à ce qui s'en prend à lui ; l'État reste le meilleur juge pour éradiquer le trafic de stupéfiants sur son territoire. Or, le mécanisme d'évaluation multilatéral (MEM) met l'accent sur un contrôle de la drogue par l'État sur son territoire. Le MEM est donc conforme à la

⁶⁶ Traduction libre de l'anglais.

norme parce qu'elle oblige à la constitution de critères établis puis appliqués par l'État. Ce dernier est au centre de la stratégie, ce qui conforte la position hémisphérique en vertu de laquelle il est la victime du fléau de la drogue.

Les règles de procédure du mécanisme témoignent de la volonté des membres de se concentrer sur la protection de l'État par l'État. Ce sont des experts gouvernementaux qui sont appelés à superviser l'évaluation : chaque État dépêche un émissaire qui est responsable, avec ses pairs, de rédiger un rapport sur la performance de tout un chacun. Les évaluations souligneront les obstacles que rencontrent les États dans leurs efforts de lutte et l'aide qui pourrait leur être offerte, mais aucune sanction n'est prévue par l'institution multilatérale. On précise clairement que l'État représente l'objet de la sécurité, et qu'il est nécessaire de lui donner les pouvoirs en vue d'assurer sa protection.

Le MEM privilégie cinq secteurs d'intervention : les stratégies et les plans nationaux, la baisse de la production de drogues illicites, les mesures d'application de la loi, le coût du problème des drogues, ainsi que la prévention et le traitement. Ces secteurs d'intervention sont congruents avec les priorités énoncées par la CICAD et couvrent somme toute un large éventail de mesures, dont certaines semblent s'adresser à la sécurité de l'individu. Il reste que ces secteurs sont évalués selon une loupe étatique. Lorsque, par exemple, est abordé l'enjeu du coût du problème des drogues, on se réfère à ce qu'il en coûte à l'État. Évaluer par l'État ce que l'État a accompli en termes de prévention et de traitement, c'est encore donner du contrôle au pouvoir étatique : en ne donnant pas la parole à des intervenants sociaux, des professionnels de la santé ou des organisations non gouvernementales, on s'éloigne de ceux qui sont en contact avec les individus.

L'entente d'Ottawa formule les principes fondateurs à l'effet que l'évaluation multilatérale devra respecter la souveraineté, la juridiction territoriale et les lois nationales des États, en plus de s'appuyer sur la réciprocité entre États. Elle justifie par un besoin d'objectivité l'appel à des représentants de chaque État, objectivité qui sera assurée en un souci de transparence. Or, il est en même temps stipulé qu'il faudra respecter la confidentialité des délibérés et des informations fournies par l'État. La transparence est souhaitable tant qu'elle ne remet pas en cause la sécurité de l'État. L'objectif, c'est toujours de protéger l'État en lui

donnant le pouvoir d'assumer sa souveraineté. Le processus souscrit à la norme : l'État est bel et bien la victime à protéger.

3.2.1.2 Analyse des critères d'évaluation⁶⁷

Sujet de la sécurité. Le premier objectif à respecter renvoie à la notion de sujet de la sécurité. Les États devront faire des efforts afin de mettre sur pied et d'optimiser une stratégie nationale d'intervention contre les drogues. Ils devront donc obligatoirement prouver qu'un programme national existe, qu'il dispose d'un budget et qu'il est coordonné par un organisme central. Afin de démontrer qu'il se saisit du problème, l'État devra ratifier les conventions internationales et passer des lois nationales qui viseront à les appliquer. Ils devront aussi intégrer les modèles de réglementation de la CICAD en ce qui a trait au contrôle des produits chimiques, des armes à feu et du blanchiment d'argent (OÉA.CICAD, 1999a, ind.1-5, p. 4-5).

Les critères s'avèrent contraignants pour l'État, mais en même temps, ils lui permettent de contrôler la lutte contre les drogues, voire de la centraliser étroitement. En outre, les États devront se doter d'un système de documentation et de compilation statistique, ce qui est tout à leur honneur : cette obligation justifie une surveillance des organismes non gouvernementaux dédiés à la lutte contre les drogues (ind. 1-7, p. 4-6). Le MEM est congruent avec la norme de contrôle par l'État.

Angle d'intervention. Les second et troisième objectifs renvoient aux angles d'intervention. Conformément à la norme de légère prédominance de la demande, la prévention (objectif 2) précède l'objectif de réduction de l'offre (objectif 3). Le programme de traitement de la demande est particulièrement élaboré et complet : le programme fait état de l'importance de la réhabilitation, dimension historiquement négligée (obj. E, p. 8).

⁶⁷ Les critères d'évaluation comprennent une série d'objectifs assortis d'indicateurs qui précisent les conditions à être remplies par les États afin de prouver qu'ils satisfont aux objectifs : le document d'évaluation se divise en cinq parties, qui renvoient à un objectif général :

- 1) Optimize national strategy
- 2) Prevent drug abuse and threat drug abusers
- 3) Reduce drug production
- 4) Improve drug control and related measures
- 5) Estimate the cost that the drug problem represents for the countries

La version intégrale des indicateurs est fournie en annexe.

Les indicateurs à respecter afin de démontrer que les États cherchent effectivement à contrer la demande en disent long sur leur rôle central. Périodiquement, les États doivent témoigner qu'ils ont un programme national de réduction de la demande (ind. 8, p.7). Le MEM va encore plus loin que précédemment en associant le contrôle de la demande à l'État. Les ententes passées, bien souvent, se contentaient de faire état d'un contrôle national sur l'offre et sur les crimes contre l'État. Cette fois, l'État est chargé de concocter lui-même un plan qui impliquera écoles, communautés, enfants, prisons, jeunes, enfants de la rue et autres groupes à risque (ind. 9, p.7). Même si dans ce cas, c'est l'être humain qui est visé, il reste que l'institution multilatérale ne se voit pas attribuer un rôle accru. La souveraineté étatique est jalousement protégée : l'institution ne participera pas à l'élaboration de mesures qui concerneraient par exemple les enfants brésiliens ; C'est le gouvernement brésilien qui s'en chargera lui-même. Le tout est en accord avec la norme qui accorde un rôle central à l'État.

Par ailleurs, le contrôle de la demande devra se matérialiser par le recours à la prévention et à la formation. Il est stipulé que le *training may be offered nationally or sub-regionally* (ind. 16, p. 9). Il est à noter que les mesures qui supposent un contrôle de l'État tendent à être coercitives. L'ouverture à une plus grande place à l'institution, dans ce cas-ci, n'est que facultative.

Objet de la sécurité. L'objectif 4 réfère au besoin général d'améliorer le contrôle des drogues et les mesures qui y sont reliées. Les États devront renforcer leur système judiciaire national et s'assurer de disposer de forces de maintien de l'ordre qui soient aptes à faire respecter les lois. Les États s'engagent à mener des enquêtes et à intenter des poursuites concernant toute offense reliée au trafic de drogues et à ses activités parallèles (ind. 48, p. 17). L'indicateur 49 oblige les États à se doter de mesures pour protéger l'individu qui travaille en tant qu'agent de la paix au service de l'État. C'est la seule référence faite à la protection de l'individu, à part une mention dans la section sur le contrôle de la demande des communautés destinées à faire l'objet de mesures préventives. Même dans ce cas, il est question de groupes et non de l'être humain en général. L'individu, lorsqu'il est traité en entité distincte, est plutôt perçu comme l'ennemi potentiel de l'État : par exemple, les États devront faire une recension du nombre d'individus arrêtés, poursuivis et condamnés pour trafic de drogue (ind. 53-55, p. 18-19).

C'est l'État qui est protégé à travers les mesures de protection des agents de paix ; c'est également l'État qui, au bout du compte, bénéficie de la répression du trafic de drogues et des crimes connexes. La drogue, avant d'être perçue comme une menace pour la santé de l'individu, est évaluée en termes de coûts nationaux. L'objectif 5 se consacre exclusivement à l'évaluation des coûts que le problème de la drogue génère pour les États (p. 29). Par coût, on entend ici tant les coûts sociaux et humains qu'économiques (art. 79, p. 29). Chaque État devra évaluer annuellement les coûts en ressources humaines, le pourcentage du budget national et le montant de l'assistance économique sacrifiés à la cause antidrogue, tous des coûts imputables à l'État. Est mentionnée par la suite l'obligation d'évaluer le nombre de maladies et de décès attribuables annuellement à la drogue.

Voilà, à première vue, une préoccupation pour l'individu consommateur ! Or, le plan précise qu'il faut évaluer les coûts de la mortalité et de la maladie reliée aux drogues : il met l'accent sur des conséquences non seulement quantifiables, mais bien monétaires. Il n'est nullement question d'évaluer le taux de mortalité relié à la drogue : le nombre de morts ne signifie rien si le facteur démographique est négligé. Si on se contente du nombre total de morts, un facteur essentiel au calcul des coûts de santé mais qui ne mène pas à l'évaluation des conséquences sur la vie humaine, c'est donc que l'objectif du plan demeure l'évaluation des **coûts** pour l'État et non l'évaluation des **conséquences** sur l'humain.

Étendue de l'intervention. Près du tiers des critères est consacré au contrôle des armes à feu et à l'éradication du blanchiment des fruits du trafic de la drogue. Le programme confirme l'importance grandissante des crimes connexes et, par ricochet, l'objectif central de protection de l'État qui est l'entité menacée par ces crimes. Une attention toute spéciale est accordée à la saisie d'armes à feu, de munitions et d'explosifs. Le plan fait mention d'un devoir de contrôler les armes à feu qui sont *related to drug trafficking* (obj. N, p. 20). Pourtant, les indicateurs reliés à cet objectif évacuent la dimension « reliée au trafic », au profit d'un plan de contrôle global. Le problème de la drogue apparaît comme un moyen pour légitimer un contrôle accru des armes à feu dans tous les secteurs : l'indicateur 60 (p. 21) oblige les autorités nationales à effectuer un recensement des armes à feu présentes sur leur territoire afin de les contrôler. Par ricochet, l'État se protège aussi contre les insurrections.

L'objectif 3, qui fait état de l'obligation de travailler à réduire l'offre, comprend un sous-objectif de contrôle des produits chimiques qui entrent dans la fabrication des drogues illicites. Les États devront instaurer un organisme national responsable de contrôler les substances pharmaceutiques, de procéder à des évaluations sur l'usage des produits pharmaceutiques et d'instaurer un mécanisme afin de réglementer les professions concernées par l'usage et la distribution de tels produits⁶⁸. L'entente sur les indicateurs fait état d'un besoin de veiller à ce que la circulation de ces substances n'excède pas un seuil annuel établi en fonction des besoins nationaux (ind. 34-36, p. 14). L'État, une fois de plus, est le sujet contrôlant, et l'accord l'exhorte à surveiller étroitement l'industrie pharmaceutique. Cette surveillance se fait au moyen d'un organe centralisé : l'existence d'une agence nationale dite « centralisée » est une obligation (ind. 38, p. 15). Les indicateurs ne font nullement mention de la possibilité de mettre sur pied des organismes supraétatiques, pas plus que n'est encouragée la division du travail national grâce à l'apport d'organismes régionaux. L'appel à des organismes nationaux facilite l'échange d'information et la coordination entre les États, en même temps qu'il signe une centralisation susceptible de renforcer le pouvoir des gouvernements.

De façon similaire, le problème du blanchiment d'argent s'accompagne d'un contrôle accru de l'État sur les milieux financiers. L'indicateur 68, en particulier, enjoint les États à se doter de lois nationales qui obligent les institutions financières à reporter toute transaction inhabituelle ou suspecte. Le nombre de sanctions appliquées contre les institutions financières sera un indicateur de la bonne coopération des États (ind. 75, p. 27). Il est clair que c'est l'emprise de l'État sur l'institution financière qui est évaluée ici et non l'efficacité des mesures : après tout, le nombre de sanctions ne signifie rien s'il n'est pas mis en rapport avec le nombre d'offenses.

Un vice majeur. Comme l'illustre le cas du blanchiment d'argent, les indicateurs donnent un aperçu parfois saisissant de ce qui est vraiment évalué. Par exemple, l'évaluation du rôle de l'État en tant qu'agent réducteur de l'offre souffre d'une déficience majeure. Voici les

⁶⁸ À titre indicatif, on cite les pharmaciens, les physiciens, les dentistes et les vétérinaires. Il est intéressant de dresser un parallèle ici avec la montée du courant prohibitionniste du début du siècle : en effet, c'est entre autres la volonté de contrôler l'industrie pharmaceutique qui a mené à la diffusion du courant prohibitionniste en matière de stupéfiants.

indicateurs qui donnent un indice de la capacité des États à réduire la production et la culture des drogues illicites : nombre de plans saisis, quantité d'hectares de culture illicite éradiqués, saisies de produits chimiques et nombre de laboratoires démantelés (ind. 24-29, p. 11-12). Or, que signifie par exemple un fort taux de saisies ? Est-ce là l'indice de l'efficacité de l'État ou tout bonnement un indice de l'augmentation de la criminalité ?

De même, les États doivent prouver qu'ils se dotent de programmes de développement alternatifs de remplacement, par des cultures licites, de cultures illicites. On mesure annuellement le nombre de projets nationaux de développement économique et le nombre de familles qui bénéficient des projets. D'une part, ces statistiques ne signifient rien si elles ne sont pas mises en rapport avec l'ampleur du problème : que révèle en effet une augmentation de projets si les besoins, pendant ce temps, augmentent en flèche et dans une proportion plus grande ? D'autre part, ces statistiques ne révèlent rien sur l'efficacité des programmes : une famille qui bénéficie d'une subvention pour s'adonner à une activité économique légitime abandonnera-t-elle pour autant ses pratiques illicites ?

Non seulement les indicateurs sont-ils congruents avec la norme, mais qui plus est, perdurent-ils les erreurs du passé ! Les indicateurs souffrent d'une lacune car ils ne parviennent pas à isoler la variable de la performance des États de la variable de l'ampleur du problème. D'où le recours à des méthodes statistiques dont l'efficacité est douteuse. Ces indicateurs, finalement, démontrent que les États font effectivement des efforts dans la lutte antidrogue, mais ne révèlent pas si ces efforts sont suffisants en regard de l'ampleur du problème. On s'attarde à démontrer que les États prennent des mesures, mais non pas que ces mesures sont efficaces et que la situation s'améliore. Par conséquent, le programme ne vise manifestement pas à mesurer l'efficacité de la lutte antidrogue, non plus qu'à en améliorer les lacunes. Dénué de ces fondements essentiels, il ne reste plus au programme que la certitude d'un renforcement du rôle de l'État. En fait, les indicateurs permettent d'évaluer les actions entreprises par l'État, indifféremment de ses besoins.

De fait, un gouvernement pourra recevoir des compliments de ses pairs s'il fait preuve d'un contrôle accru sur son territoire, même si la criminalité liée à la drogue y augmente abruptement !

La démocratie. La démocratie n'est pas explicitement mentionnée dans le programme, lequel ne vise pas à recenser les motivations poussant au contrôle des drogues. En revanche, la place centrale accordée à l'État et à sa protection est un indice qu'on croit la démocratie menacée. Dans les faits, le contrôle accru accordé aux États sur, entre autres, les armes à feu, démontre qu'une confiance règne entre eux. La crainte du resserrement de l'autorité et de l'étouffement de la contestation interne ne fait pas partie du programme : on considère que les gouvernements actuels exercent une démocratie effective et qu'ils n'abusent pas de leur pouvoir.

Tableau 3.1 - L'évaluation multilatérale et le respect de la norme de contrôle

Critères	Norme	MEM
Objet de la sécurité	L'État ; l'individu est à l'arrière-plan	L'État ; l'individu au service de l'État doit être protégé
Sujet de la sécurité	L'État ; l'Institution multilatérale est un coordonnateur	L'État ; l'Institution multilatérale est le coordonnateur
Place de la démocratie	Elle est menacée par la drogue ; elle est présumée	Elle est présumée
Angle d'intervention	Mixte, priorité de la demande sur l'offre	Mixte, priorité de la demande sur l'offre
Étendue de l'intervention	S'étend aux crimes connexes qui visent l'État	S'étend aux crimes connexes qui visent l'État

3.3 Le Canada et sa stratégie de drogues et sécurité humaine

3.3.1 Le contexte d'émergence du projet

Le cas de la promotion d'une stratégie canadienne se démarque de son pendant américain, parce qu'il est question ici d'une application spécifique d'un programme par ailleurs global. Avant d'être associée à la lutte contre les drogues, la sécurité humaine est avant tout une politique qui embrasse plusieurs enjeux de politique étrangère. Il est donc nécessaire de commencer par une mise en contexte générale de la politique de sécurité humaine.

Ne pouvant aspirer à la cour des grands lors des négociations entourant la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais se targuant de son importante participation à l'effort des vainqueurs, c'est sous le qualificatif de « puissance moyenne » que s'est abrité un Canada hybride parce que faible militairement, modeste économiquement, mais tout de même riche car bien engagé dans la modernisation. Incapable de faire le poids face aux grandes puissances lors de relations bilatérales, le Canada a, à l'image des autres puissances moyennes, tôt fait de choisir le forum multilatéral comme moyen d'expression sur la scène internationale. Bien que contestée, cette doctrine de puissance moyenne, et son corollaire qu'est la spécialisation dans des enjeux plus moraux et universels, exigeant moins de ressources militaires, a guidé les pas de nombreux chercheurs et politiciens (MacKay, 1992 : 65-75).

Kim Nossal (1985 : 53,60) considère cet internationalisme comme une caractéristique fondamentale de la politique étrangère canadienne et rappelle ses corollaires : chaque État qui désire éviter la guerre est responsable de veiller à régler les conflits interétatiques et doit par conséquent sacrifier ses intérêts égoïstes pour embrasser plus grand. De plus, l'implication et la contribution aux institutions multilatérales se manifestent concrètement par des ressources nationales qui y sont dédiées.

3.3.1.1 Les implications théoriques de la sécurité humaine : servir l'internationalisme

C'est à la lumière de cette vocation de puissance moyenne qu'il faut interpréter l'énoncé de politique de sécurité humaine formulé par le Canada en 1995, à la sortie du Livre blanc sur la politique étrangère. La sécurité humaine reflète l'évolution des discours sur la sécurité en général.

Durant la guerre froide, c'est la sécurité nationale et collective qui venait justifier les politiques nationales en matière de défense : les blocs de défense commune visaient à protéger les intérêts nationaux d'alliés ; la menace, externe, provenait d'États belliqueux et commandait la solution militaire (Buzan, 1995, 1997). Le bloc communiste tombé, la notion de sécurité collective s'est ébauchée dans les années 90. Le maintien des institutions d'après-guerre était légitime à condition de répondre à des problèmes de sécurité concrets : l'ennemi disparu, on étend alors l'éventail des menaces, qui vont du terrorisme à la drogue et qui commandent des solutions communes (Lake, Morgan, 1997).

De nouvelles difficultés ont émergé en période de libéralisation accrue des échanges quand la stabilité internationale s'est posée en chien de garde des investissements en terre étrangère. La stabilité interne des États devient synonyme d'une économie en santé. L'argument de la stabilité internationale a encouragé des États à s'intéresser de près aux conflits de nature interne. Mais l'intervention dans des conflits interétatiques devenait difficile à justifier vu la prédominance du principe de souveraineté de l'État en droit international. Prélude à une nouvelle conception de la sécurité, le droit international a posé les fondements d'un droit d'ingérence et d'un droit humanitaire pour permettre une intervention intra-étatique (Guarigue, Jackson, 1993). Après la sécurité collective, puis coopérative, qui venaient justifier une défense contre des menaces respectivement nationales et communes, s'esquisse donc un nouveau mouvement vers une défense contre la menace intra-étatique, que seul l'intérêt de l'individu ou d'un groupe sociétal peut justifier.

La sécurité humaine est un argument qui répond à cette évolution des discours, car elle fait de l'individu l'objet de la sécurité. C'est là une conception qui puiserait ses assises théoriques à même la thèse de l'émancipation : l'État ne peut être l'unique objet de référence au concept de sécurité parce qu'il est confronté tant de l'intérieur que de l'extérieur. Assurer la sécurité de l'État, c'est s'attarder aux moyens, alors que la finalité, l'individu, devrait guider les efforts de sécurité (Booth, 1991, 1995, 1997). L'objet de référence primaire devient l'être « humain », car la question centrale est « Qui doit être sécurisé » et non plus « Qu'est-ce qui doit être sécurisé ? » (Viau, 1998). Les corollaires d'une telle conception sont les suivants :

- Remise en cause de la primauté des États comme objet de sécurité.
- Défiance de la souveraineté étatique par différentes formes d'ingérence.
- L'individu et les menaces à son émancipation sont au cœur des politiques de sécurité.
- Redéfinition du rôle traditionnel des forces militaires nationales.
- Appel aux intervenants non gouvernementaux (Viau, 1998).

Cette nouvelle voie universaliste implique que de nouveaux enjeux sont associés à la sécurité (environnement, droits de la personne, santé publique,...), lesquels enjeux imposent

l'instauration d'un nouvel ordre universaliste (Gervais, Roussel, 1998 ; Viau, 1998). Comme ces réalités qui menacent la sécurité des individus sont universelles, il va de soi que le discours de sécurité humaine signe le triomphe des relations multilatérales. L'approche permet aussi de banaliser les interventions de sécurité à caractère militaire.

La tradition internationaliste du Canada, qui dispose d'un corps diplomatique riche et dont les intérêts de « puissance moyenne » passent par les circuits décentralisés, se marie harmonieusement avec la notion de sécurité humaine. Multilatéralisme, ressources morales, prévention et banalisation de l'appareil militaire constituent les implications théoriques du concept de sécurité humaine. À l'instar d'autres puissances dites moyennes, le Canada s'est naturellement mué en promoteur d'une politique de sécurité humaine qui permet une certaine banalisation de la force militaire⁶⁹, en plus de désavouer l'unilatéralisme et le bilatéralisme qui couronnent les plus puissants et désavantagent les puissances moyennes.

3.3.1.2 *Les Amériques et la sécurité humaine*

Après l'avoir longtemps boudée, le Canada a adhéré à l'OÉA en janvier 1990 de manière à promouvoir les intérêts canadiens, à contribuer au dialogue interaméricain, et parce qu'il y entrevoyait la possibilité de réformer le système qu'il jugeait trop militarisé. Aussi, le Canada s'est immédiatement impliqué dans des dossiers cadrant avec ses valeurs démocratiques : la surveillance d'élections au Paraguay et au Honduras, sa désapprobation face à « l'autogolpé » de Jorge Serrano au Guatemala et son implication substantielle pour rétablir la démocratie en Haïti⁷⁰ se sont jumelées à un plaidoyer pour des réformes quant aux corps organisationnels de l'OÉA et aux enjeux qu'on voulait axer davantage sur l'éducation civile, la transparence électorale et la prévention pour la sécurité. Bref, le Canada a adopté ce que le ministère des Affaires étrangères qualifie de « mode de diplomatie préventive » visant à assurer la stabilité (MAECI, 1995 : 30).

⁶⁹ Or, le Canada souffre de paralysie dans ce secteur. De nombreuses compressions budgétaires ont affecté les Forces armées canadiennes dans les années 90. Pour un aperçu de la situation, voir : Ministère de la Défense nationale. *Le Livre blanc sur la défense de 1994*. Ottawa : Groupe Communication Canada, 1994.

⁷⁰ Le Canada a été très actif dans le rétablissement de la présidence de Jean-Bertrand Aristide, tombé après le coup d'État du général Raoul Cedras. Il a en particulier pris l'initiative de former une police civile.

Le multilatéralisme offre au Canada une opportunité de s'affranchir des États-Unis de qui il est trop dépendant⁷¹. Le spectre américain n'a cessé de guider les pas d'un Canada qui n'a jamais oublié sa modeste nature de puissance moyenne et qui a persisté à emprunter un rôle acceptable aux yeux des États-Unis⁷². Le Canada a donc cherché à appliquer sa vocation universaliste sans s'aliéner son puissant voisin. Il s'est ainsi vu déchiré entre deux tendances : la tentation d'une part de ne pas s'aliéner cette grande puissance et, d'autre part, de faire contrepoids à celle-ci en privilégiant le canal multilatéral. D'où un choix prudent de porter le discours de sécurité humaine, mais au nom d'enjeux peu susceptibles de froisser les intérêts nationaux des États-Unis.

3.3.1.3 *La sécurité humaine et les drogues*

Après la chute du bloc communiste, les États-Unis ont privilégié la voie pragmatique du cas par cas, en adoptant certes une rhétorique universaliste lorsque peu menacés dans leur intégrité, mais en persistant aussi dans leurs susceptibilités nationales pour des enjeux très chatouilleux (Mares, 1998 : 196, 218). La drogue, en particulier la cocaïne, a affecté le Canada de plusieurs manières. Mais jamais n'a-t-elle constitué une préoccupation nationale majeure, contrairement aux États-Unis⁷³. C'est au travers de cette lunette qu'il faut

⁷¹ Malgré l'ouverture des marchés latino-américains, cette traditionnelle préoccupation demeure actuelle. Jean Daudelin et Edgar J. Dosman (1998) ont étudié l'évolution des investissements et des importations canadiennes avec le Mexique et les autres pays de l'Amérique latine. 10 ans après la conclusion de l'Aléna. Ils constatent que l'économie canadienne ne s'est pas diversifiée pour autant. Le Canada n'a pourtant pas lésiné sur les efforts pour diversifier son économie. Au sommet de Miami, le Canada a été le plus ardent promoteur de l'association du Chili à l'Aléna : il s'est empressé de signer un accord bilatéral avec le Chili après que le Congrès américain ait refusé à l'administration Clinton le *Fast-Track* qui aurait enclenché le processus d'inclusion du Chili. Voir « Canada and Hemispheric Governance : The New Challenges », dans « Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot » (1998), *Canada Among Nations 1998. Leadership and Dialogue*, Toronto, Oxford, New York : Oxford University Press, p. 211-238.

⁷² Peter Mc Kenna (1998) constate que le Canada a soigneusement choisi de militer pour des enjeux qui n'entraîneraient pas de controverse avec les États-Unis. Il convient qu'en Haïti, le Canada a adopté un profil haut qui devait rompre singulièrement avec ses habitudes de retenue, mais il rappelle que le Canada pouvait justement se permettre de jouer un rôle majeur sans heurter les sensibilités, puisque son pendant américain ne concevait pas cette crise d'une perspective de guerre froide ou de sécurité nationale. Se référer à « Canada-OAS Relations : More of the Same ? », dans Jean Daudelin et Edgar J. Dosman (dir.) (1998), *Beyond Mexico. Changing Americas*, vol. 1, Ottawa : Carleton University Press & Canadian Foundation for the Americas, p. 152-179.

⁷³ Au Canada, analyse Harold Klepak, l'enjeu des drogues a été traité au même titre que les autres menaces à la sécurité. Par contre, le fait de partager la plus grande frontière du monde avec le pays le plus préoccupé par la question constitue le déterminant de la politique antidrogue. Voir Harold P. Klepak (1993-94) « The Impact of the International Narcotics Trade on Canada's Foreign and Security Policy », *International Journal*, vol. XLIX, n° 1, hiver 1993-1994, p. 66-92.

interpréter le projet canadien de lutte contre les drogues qui s'inscrit au sein d'une OÉA longtemps jugulée par la ligne dure américaine.

La drogue, jusqu'à tout récemment, a été pour les États-Unis un enjeu de sécurité nationale. Signe d'un malaise, le Canada a été lent à entreprendre des actions en matière de stupéfiants, alors que des dossiers de sécurité comme les mines de type antipersonnel et les armes légères se sont depuis quelques années déjà largement abreuvés au concept de sécurité humaine au sein de l'OEA⁷⁴.

La position traditionnelle du Canada en matière de drogues en contexte interaméricain est le reflet de cette pragmatique ambivalence. C'est avec une circonspection toute continentale que le pays a prudemment évité de critiquer son voisin américain, tout en refusant d'endosser sa politique extrémiste. Pris en étau entre ses partenaires latino-américains condamnant les incursions militaires, et les États-Unis favorables au contrôle de l'offre, le Canada a traditionnellement choisi une ligne modérée. Il adopte officiellement la position mixte de gestion par l'offre et la demande (Aureano, Berthiaume, Klepak, 1997 : 27)⁷⁵.

Le projet de sécurité humaine en matière de drogues a donc été avancé alors que les États-Unis avaient déjà entrepris de faire des concessions sur leurs velléités de sécurité nationale. Lorsque le projet s'est retrouvé sur la table, au premier janvier 1999, les États-Unis avaient

⁷⁴ Le Canada a été tardif à inscrire la drogue à l'agenda de la sécurité humaine. En 1998, le Canada avait établi la liste des enjeux qui seraient inscrits au programme de sécurité humaine : mines terrestres, établissement d'un tribunal pénal international, droits de la personne, droit international humanitaire, femmes et enfants en situation de conflit armé, prolifération des armes légères, enfants-soldats, travail des enfants et coopération sur l'Arctique et le Nord y ont droit de cité. Il n'est encore nullement question de drogues à ce moment-là. Voir le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Communiqué n° 119, « Le Canada et la Norvège forment un nouveau partenariat sur la sécurité humaine », 11 mai 1998, http://www.dfait-maeci.gc.ca/français/news/press_releases.

⁷⁵ Ce choix de l'arbitrage a souvent placé le Canada sur la sellette, lui qui s'est à la fois posé en allié des pays du Sud qualifiés de producteurs et en voisin prudent incapable de soupeser les tendances unilatérales américaines. Le Canada a certes tenté de faire chambre à part en concluant ses propres accords bilatéraux : en 1990-1991, par exemple, il a participé à un programme avec la Colombie pour un montant modeste de deux millions de dollars, visant à associer la Gendarmerie royale du Canada à l'entraînement des forces de sécurité de la Colombie, dans la pure lignée de l'offre. Par contre, comme ce programme d'assistance a coïncidé avec une intervention militaire américaine dans la région, des groupes d'intérêts et médias canadiens et colombiens ont dénoncé ce qu'ils qualifiaient de collaboration canadienne au projet hégémonique américain. Lire James Rochlin (1994), *Discovering the Americas : The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America*, Vancouver : UBC Press, p. 221.

déjà montré de l'ouverture quant à l'abandon de leur système de certification unilatérale : ils étaient solidement engagés dans le processus d'évaluation multilatérale qui offrait l'occasion de redorer leur image. Un tel projet de sécurité humaine devait, pour apporter des dividendes au Canada, lui permettre de renforcer le multilatéralisme qui lui sied bien, au moyen d'un discours qui pouvait stimuler sa réputation d'implication universelle, et ce, à moindre coût et sans trop déranger les susceptibilités américaines. Cette dernière condition admise et satisfaite, la drogue devient un excellent laboratoire de sécurité humaine. Du moins en principe...

3.3.1.4 *La proposition du projet*

En janvier 1999, le ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, annonce qu'il articulera sa politique étrangère en matière de stupéfiants autour du concept de sécurité humaine, en s'attardant tout particulièrement à la gestion des affaires publiques et à son rôle de protection des individus, à la fonction du développement et du commerce dans la recherche de moyens pour améliorer la substitution des cultures illicites, à l'éducation et à la santé pour la prévention et enfin, à la participation du public (MAECIa, 1999). En un souci de promouvoir sa nouvelle approche, le gouvernement canadien a pris l'initiative de créer *le Groupe hémisphérique des ministres des Affaires étrangères pour le dialogue sur les drogues*, qui a le mandat d'étudier le lien à faire entre la sécurité humaine et les problèmes reliés à la drogue, et qui devra proposer des actions concrètes en ce sens⁷⁶.

Contrairement au mécanisme de certification multilatérale, le projet de drogues et sécurité humaine n'a pas été saisi de manière multilatérale. Il est demeuré un projet essentiellement canadien. Le ministère des Affaires étrangères comptait le placer formellement à l'agenda lors de la tenue au Canada du Sommet des Amériques en avril 2001. Par contre, le ton des communiqués de presse démontre déjà les concessions faites au projet. En janvier 2000, lors

⁷⁶ La première réunion du Groupe a eu lieu en juin 1999 à Guatemala et a réuni quelques organismes canadiens comme la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), Nathanson Center, ainsi que les institutions que sont la CICAD, l'Organisation panaméricaine pour la santé (PAHO) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine (ECLAC).

d'une tournée des pays d'Amérique latine en prévision des rencontres à venir de l'OÉA, le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy a conclu une entente bilatérale avec la Colombie sur la « réduction de la demande des stupéfiants », où il est question de coopérer sur la base des préoccupations usuelles : le détournement des produits chimiques utilisés dans la production de drogues illicites, le blanchiment d'argent, la prévention de l'abus des drogues et la promotion du traitement pour toxicomanie et de la réhabilitation. et les poursuites pour infractions en matière de drogue et infractions connexes (MAECI, 2000).

La sécurité humaine s'est muée en argument et non en projet distinct, le Canada préférant s'en tenir au maintien de la norme déjà admise qui est celle de privilégier la demande. Il n'est nullement question d'un projet distinct de sécurité humaine qui, s'il privilégie la demande, va encore beaucoup plus loin. Tout au plus, Lloyd Axworthy fait-il mention du principe :

Le trafic des drogues illicites est un fléau qui nous touche tous à l'échelle des Amériques. Notre accord avec la Colombie et la discussion avec M. Pastrana et Mme Albright constituent un grand pas vers une lutte concertée et coordonnée à ce problème régional de sécurité humaine (MAECI, 2000).

Le Canada ne fait pas la promotion d'un projet de sécurité humaine. Il promouvoit la réduction de la demande au nom de la sécurité humaine. Pas plus que ce discours de drogues et sécurité humaine, ou la stratégie formelle qui a été présentée en ce sens, n'a trouvé écho dans la communauté hémisphérique.

3.3.2 Analyse de contenu : la stratégie de drogues et sécurité humaine et la norme interaméricaine

Pourtant, le Canada avait réellement proposé un plan de lutte contre les drogues sur la base de la sécurité humaine. Plus précisément, la proposition canadienne s'articule autour de cinq vecteurs :

- La gestion des affaires publiques : améliorer la capacité des institutions policières et judiciaires, appliquer la loi en respect des droits de la personne, et renforcer les efforts pour réduire la corruption et l'influence politique des organisations criminelles.

- Les armes légères et les armes à feu : promouvoir la ratification d'une convention interaméricaine sur les armes à feu, pour contrer les crimes associés à la drogue.
- Le développement et le commerce : trouver des alternatives légales aux cultures illicites de drogues, et améliorer l'accès aux marchés pour les produits de substitution.
- L'éducation et la santé : stimuler la coopération pour promouvoir des approches préventives et curatives ; promotion et recherche sur l'efficacité des programmes de réduction de la demande dans différents contextes nationaux.
- L'engagement du public.

En corollaire, le Canada adoptait les positions suivantes :

- Défaut de remise en question du rôle central et juridique de la CICAD et des autres organismes multilatéraux.
- Promotion de la réduction de la demande et du développement.
- Création de partenariats ong-gouvernements-société civile.

(Source : MAECI, 1999b)

Cette stratégie privilégie une intervention humanitaire qui minimise l'emploi des ressources militaires. La nouveauté d'une telle approche réside dans l'idée d'une intervention tous azimuts qui ne discriminerait pas les individus en fonction de leur nationalité. En parfaite conformité avec sa politique universaliste, le Canada propose d'adopter un plan qui fera de l'individu l'objet à protéger contre les drogues, alors que l'institution multilatérale qu'est l'OÉA, par l'entremise de la CICAD, aura un rôle central à jouer en tant que sujet garant de la sécurité.

Objet de la sécurité. Le Canada justifie l'application d'une politique de sécurité humaine par l'existence de nouvelles menaces à la sécurité qui dépassent les frontières étatiques. « Ces nouvelles menaces exigent que nous considérions la sécurité d'un point de vue des besoins humains plutôt que des besoins des États » déclare le Ministère en introduction de la stratégie

antidrogue (MAECI, 1999b : 2). Il est clairement posé que l'individu est l'objet principal de la sécurité, quoique la sécurité de l'État et la sécurité de l'individu ne soient pas « mutuellement exclusives » (MAECI, 1999b : 2). Le plan accorde une prédominance à l'individu sans que l'État ne soit évacué pour autant. Le Canada emploie un langage hors norme pour définir ce que représente la drogue :

(C'est) un problème qui nous atteint tous, que ce soit les enfants des rues qui détruisent leur vie en reniflant de la colle jour après jour, les citoyens qui doivent payer des impôts pour la police des circuits des trafiquants, ou les États dont les relations délicates sont encore compliquées par la politique internationale concernant les drogues illicites (MAECI, 1999 : 4).

Le plan propose des moyens pour protéger l'individu sans faire mention des différenciations culturelles ou étatiques. C'est dire que l'individu n'est pas considéré comme étant une unité d'une société ou d'un État spécifique. Il est perçu comme étant un « être humain » titulaire de besoins universels non différenciés. Ce sont les droits de la personne qu'il faut protéger avant tout : comme les abus à de tels droits peuvent provenir de l'État, ce dernier n'est pas exonéré de tout blâme. Alors que la norme interaméricaine de contrôle se base sur la protection de l'État contre certains individus criminels, la sécurité humaine suppose la protection de l'individu contre l'individu criminel, mais aussi contre les États qui viendraient à abuser de ses droits.

Sujet de la sécurité. C'est là un critère où l'écart entre la norme interaméricaine et la proposition canadienne se creuse tout particulièrement. Suivant la norme, c'est l'État qui tire les ficelles du contrôle des stupéfiants. Le projet canadien introduit plusieurs catégories d'acteurs qui viendraient bouleverser l'échiquier : il en appelle à une coopération soutenue avec les intervenants non gouvernementaux et avec le public en général. Si les programmes précédents ne niaient pas l'apport des organismes en marge des gouvernements, en revanche, ils ne leur attribuaient aucun rôle, sinon celui d'informateurs potentiels. Qui plus est, ils évacuaient complètement l'apport du public. Le modèle de contrôle des drogues concentre le pouvoir de surveiller les organismes dédiés à la lutte contre les drogues dans les mains des gouvernements. Avec la sécurité humaine, la place du public ouvre une brèche pour la décentralisation des décisions. Le Canada propose de faire davantage pour « encourager des

initiatives du public et pour faire participer des segments du public à un dialogue sur les options politiques dans ce domaine » (MAECI, 1999b : 5).

Le plan suggère en fait un processus de consultation de bas en haut, à la différence de la tradition axée sur les décisions au sommet. Il est à noter également que le plan parle de consulter le public en général, peu importe les nationalités, et de cerner les opinions sur les politiques hémisphériques et non nationales. En outre, l'individu a un mot à dire sur la manière dont les autorités appliquent les lois. Il faut, est-il allégué, trouver des « moyens de renforcer la capacité des appareils policiers et judiciaires d'appliquer les lois tout en garantissant la justice et les droits humains » (MAECI, 1999b : 5). L'appel à la participation d'organisations parallèles exige de l'institution multilatérale davantage de coordination, voire de pouvoir, ce qui se rapproche de l'école institutionnelle qui statue de l'autonomie de l'institution née puis affranchie de l'État.

Lien avec la démocratie. Le Canada laisse entendre que c'est l'État qui est responsable de l'épanouissement de l'individu, contrairement à certaines mesures interaméricaines destinées à assurer que l'individu ne verse dans l'individualisme et ne s'en prenne à l'État. Ici, la démocratie est garante du bien-être de l'individu :

Les sociétés stables et ouvertes fournissent un fondement solide pour le renforcement de la sécurité humaine (...). Les trois priorités sont la consolidation de la paix, l'intégration de tous les secteurs à la vie politique, économique et sociale de nos sociétés, et le renforcement des institutions démocratiques (MAECI, 1999b : 3).

Il est vrai que le modèle interaméricain sous-entend lui aussi que la démocratie est garante du bonheur de l'individu. Par contre, il fait état d'une démocratie qui est effective et menacée. Or, la stratégie de sécurité humaine ne tient pas la démocratie pour acquise. « Les institutions démocratiques fragiles et l'absence de pleines garanties des droits humains risquent de compromettre les efforts de lutte contre les stupéfiants », suppose le Canada lorsqu'il plaide dans sa stratégie pour une remise en question de la gestion publique (MAECI, 1999b : 5). La relation est inversée : plutôt que de s'attarder essentiellement à l'impact de la drogue sur la démocratie qu'elle menace, on suppose que l'absence de démocratie peut contrevenir à la lutte contre les stupéfiants.

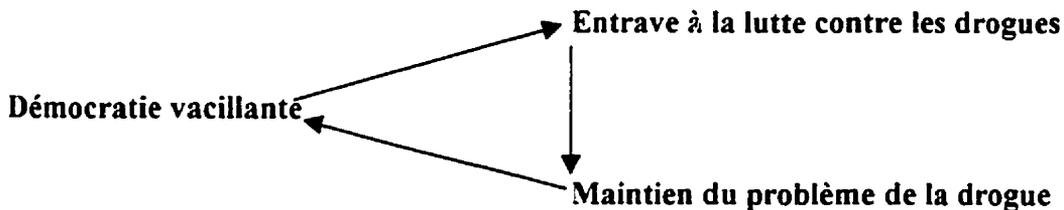
Par contre, le Canada ne va pas jusqu'à prétendre que l'absence de démocratie pourrait à la source causer le problème des drogues. Il y a mers et monde entre le fait d'être la cause d'un problème et le fait d'être la cause de sa non-résolution. Il adopte donc une ligne de compromis : l'absence de démocratie menace l'individu et amplifie le problème de la drogue, tout comme la drogue menace la démocratie :

L'abus des drogues a des effets nocifs sur les toxicomanes et les familles. L'abus et la production de drogues alimentent la pauvreté rurale, la criminalité et le déclin urbain (...). Les économies sont faussées, la démocratie est menacée, et les relations entre les États sont compromises (...) (MAECI, 1999a : 1)

Plutôt que se conformer à la norme et s'attarder à une relation essentiellement unilatérale...

Maintien du problème de la drogue → **menace à la démocratie**

...le Canada propose une vision plus circulaire :



La sécurité humaine, en introduisant la dimension humaine, n'implique pas que soient reniés les fondements déjà établis par la norme de contrôle. En fait, elle ne rejette pas le modèle d'une démocratie menacée. Par contre, elle rejette l'idée d'une démocratie effective ; elle la remet en question au nom de l'individu, en ce qu'elle questionne son rapport à l'individu et à ses droits.

Non seulement le plan conçoit-il l'imperfection des démocraties, mais encore pose-t-il que la question démocratique en est une secondaire dans la lutte contre la drogue :

Nous croyons cependant qu'il faut faire plus pour obvier à cette menace et pour tenir compte intégralement de son impact sur la sécurité humaine. L'absence de progrès dans notre lutte commune contre les drogues illicites mettra en péril d'autres objectifs comme l'intégration à l'échelle de l'hémisphère et la consolidation de la démocratie (MAECI, 1999b : 4).

D'une perspective de sécurité humaine, la démocratie fait partie de ces « autres objectifs » qui viennent après la question prioritaire des droits de l'individu.

Angle d'intervention. Fidèle à la norme interaméricaine, le plan de sécurité humaine propose un contrôle mixte de l'offre et de la demande, avec prédominance très forte de l'angle de la demande, ce qui est logique vu l'importance accordée à l'individu. Dans son plan, le Canada propose de réduire l'offre en améliorant les programmes de substitution des cultures illicites (MAECI, 1999a : 2). Mais surtout, il suggère de renforcer les mesures existantes de réduction de la demande, en ciblant surtout les jeunes et ceux qui ont besoin d'être réhabilités.

Étendue de l'intervention. Le projet de drogues et de sécurité humaine est en accord avec la norme interaméricaine en ce qui a trait au traitement des crimes connexes. Par contre, il met l'accent sur le cas précis des armes à feu, au détriment de crimes comme le blanchiment d'argent. En effet, les armes à feu et les armes légères sont l'une des cinq préoccupations majeures émises dans le plan (MAECI, 1999a : 2). Cette préférence peut se justifier par le choix de l'individu comme objet principal de la sécurité. Contrairement au blanchiment d'argent, les armes à feu s'attaquent directement à l'intégrité physique des individus. Si la perspective de sécurité humaine ne nie pas le danger des armes à feu pour la société en général, il reste qu'elle positionne le problème par rapport à l'individu : La prolifération d'armes légères et peu coûteuses a un effet dévastateur sur nos sociétés. Et ce sont les membres les plus vulnérables de nos sociétés qui en souffrent le plus (MAECI, 1999b : 3).

Outre le cas de l'utilisation des armes à feu par les barons de la drogue, le plan mentionne également l'importance de « renforcer les efforts pour réduire la corruption au minimum et pour réduire l'influence politique des organisations criminelles liées à la drogue » (MAECI, 1999a : 2).

De manière générale, la sécurité humaine représente une anomalie par rapport à la norme interaméricaine de contrôle par et pour l'État démocratique. Avant tout, elle suggère une approche de santé publique qui met l'accent sur les individus et non pas sur les États. Elle recommande l'adoption de politiques hémisphériques qui favorisent le bien-être de l'individu, nonobstant sa nationalité. En ce sens, le projet ne met aucunement l'accent sur la sécurité de l'État démocratique, contrairement à l'ensemble des conventions qui insistent lourdement sur cet argument de sécurité.

Le concept de sécurité abordé d'un point de vue « humain » justifie un droit d'ingérence au sein des États au nom de valeurs universelles. À première vue, le principe n'engendre pas de friction : avec la CICAD, il est déjà question d'insérer des lois modèles dans les juridictions nationales, histoire de bâtir un système de Droit. Or, cette inclusion ne signifie pas pour autant que l'État perd le contrôle de son territoire. Nous avons constaté précédemment que le rôle de la CICAD est solidement encadré par le principe de la diversité et de la souveraineté nationale. L'État est l'entité à protéger, et l'intervention doit être pensée en ce sens. Le concept de sécurité humaine, il va sans dire, va beaucoup plus loin en suggérant que l'individu est la finalité.

Alors que l'évaluation multilatérale insiste sur le respect des lois nationales et sur leur saine application, le Canada veut "améliorer la capacité des institutions policières et judiciaires d'appliquer la loi en respect des droits de la personne (...) (MAECI, 1999b : 3). L'évaluation multilatérale part du postulat selon lequel l'État est apte à créer ses lois ; tandis qu'il est question avec la sécurité humaine d'imbriquer des lois universelles. Il y a une marge entre le fait d'améliorer des lois existantes et le fait de les rendre conformes à des valeurs universelles. Or, la sécurité humaine enlève du pouvoir aux États pour en donner à l'individu. L'État est responsable du bien-être de l'individu, alors que la norme suggère que les individus sont responsables envers leur État. Avec son approche de sécurité humaine, le Canada encourage un contrôle de la demande, en mettant à profit l'engagement du public et des intervenants externes aux gouvernements, ce qui entre une fois de plus en contradiction avec un contrôle par l'État. Sans compter qu'une approche préventive peut s'avérer onéreuse pour l'État !

Par ailleurs, le Canada lui-même semble hésitant dans la formulation de son projet de sécurité humaine, comme s'il anticipait son décalage d'avec les normes hémisphériques préétablies. La proposition canadienne ne plaide pas pour une refonte du fonctionnement interne de la CICAD. Le ministère des Affaires étrangères se contente de vouloir bonifier le système existant :

La proposition (de stratégie humaine) n'affecte pas le rôle central de la CICAD et des autres organismes multilatéraux ; elle vise plutôt à promouvoir un meilleur appui des initiatives en cours dans les domaines comme la réduction de la demande et le développement, et à soutenir la volonté d'innover sur des thèmes comme l'engagement du public, qui sont cruciaux pour la recherche de la sécurité humaine en Amériques (MAECI, 1999a : 2).

Le Canada se trouve à ignorer un système dans son intégrité au profit d'une intervention sectorielle. Le rôle de la CICAD est clair : elle vise à instaurer des mesures tant de contrôle que de prévention de la drogue et ne statue pas sur l'importance hiérarchique des mesures préventives par rapport aux mesures coercitives. En évitant de questionner le rôle central de l'organisme, le Canada ne pourrait jamais s'assurer que la prévention de la demande au nom de la sécurité humaine prendra le dessus sur la coercition de l'État.

Il est hasardeux de remettre en question une politique de lutte contre les drogues en évitant de repenser les outils juridiques qui y sont assortis. Le Canada se contente d'insister sur un pan stratégique déjà existant, soit l'angle de la demande, mais ne propose rien pour en augmenter le poids relatif. En outre, le Canada suggère le **maintien** du « rôle central » de la CICAD et non son **renforcement**, comme si un tel rôle central était d'ores et déjà acquis. Or, la continuation des actions unilatérales des États-Unis et le pouvoir accordé aux États selon la norme assujettissent plutôt la CICAD à un second rôle.

Le Canada donne également son appui au mécanisme d'évaluation multilatérale, même s'il contredit clairement l'objet de sécurité qu'il veut privilégier. Le Ministère déclare :

Le développement d'un mécanisme multilatéral d'évaluation sous les auspices de la CICAD devrait améliorer l'évaluation des efforts nationaux antidrogues, favoriser l'apprentissage basé sur l'expérience, et faciliter la gestion des relations intergouvernementales dans ce domaine important mais délicat. On peut pourtant faire plus au plan de la sécurité humaine (MAECI, 1999a : 2).

Tout au plus insiste-t-on sur l'importance d'y imbriquer une approche de sécurité humaine, en dépit des contradictions !

Bref, le Canada propose d'agir pour protéger l'individu, sans pour autant renier l'État, alors que l'hémisphère s'est entendu pour protéger avant tout l'État. L'approche canadienne serait en accord avec un principe qui stipulerait que la drogue découle des piètres conditions de vie des individus. Or, l'argument qui est à la base des ententes multilatérales est celui à l'effet que la drogue menace des démocraties dédiées à la satisfaction des besoins de la population.

Tableau 3.2 - La sécurité humaine face à la norme hémisphérique

Critères	Norme	Sécurité humaine
Objet de la sécurité	L'État ; l'individu est à l'arrière-plan	L'individu ; l'État est à l'arrière-plan
Sujet de la sécurité	L'État ; l'Institution multilatérale est un coordonnateur	L'Institution multilatérale ; l'État est un participant
Place de la démocratie	Elle est présumée et menacée par la drogue	Elle peut être menacée par la drogue mais son ineffectivité nuit surtout à la résolution du problème
Angle d'intervention	Mixte, priorité de la demande sur l'offre	Mixte, avec une priorité encore plus grande de la demande sur l'offre
Étendue de l'intervention	S'étend aux crimes connexes qui visent l'État	S'étend aux crimes connexes qui visent l'individu et l'État

3.4 Validation de l'hypothèse

Ces observations nous amènent à reconsidérer l'hypothèse à l'effet que l'objectif de protection de l'État démocratique par l'État s'étant normalisé, c'est le mécanisme d'évaluation multilatéral centré sur des objectifs similaires qui fait mouche. Effectivement, non seulement y a-t-il une concordance entre la normalisation du processus de certification multilatérale et son respect des normes préétablies, mais de plus, y a-t-il un décalage entre ces normes et un projet de sécurité humaine qui demeure sur la ligne de départ.

L'hypothèse est valide parce que premièrement, il existe effectivement une norme interaméricaine de contrôle des drogues pour et par l'État. Le modèle de contrôle qui s'est normalisé repose sur un objectif de protection de la démocratie. Ce dernier, qui implique un rôle central pour l'État, s'est enchâssé dans les ententes multilatérales de lutte contre la drogue. Deuxièmement, il s'avère que les objectifs de sécurité visés par le mécanisme de certification multilatérale sont bel et bien conformes au modèle qui s'est normalisé. Enfin, la sécurité humaine est en rupture avec la norme parce qu'elle se concentre sur l'individu.

Tableau 3. 3 - Analyse comparative des deux stratégies

Critères	Norme	MEM	Sécurité humaine
Objet de la sécurité	L'État : l'individu est à l'arrière plan	Congruent	Contraire
Sujet de la sécurité	L'État : l'Institution multilatérale est un coordonnateur	Congruent	Contraire
Angle d'intervention	Mixte. priorité de la demande sur l'offre	Congruent	Congruent
Étendue de l'intervention	S'étend aux crimes connexes qui visent l'État	Congruent	Congruent
Place de la démocratie	Elle est présumée et elle est menacée par la drogue	Congruente par déduction	Congruente : elle est menacée Contraire : elle n'est pas présumée

Ce tableau illustre les divergences qui opposent le projet canadien à la norme interaméricaine. Il est notable de constater que sur les cinq critères analysés, la sécurité humaine n'en respecte que deux. Pour sa part, le mécanisme d'évaluation multilatérale respecte en tout point la norme de contrôle, telle qu'elle a été définie. Il devient clair que le développement de la norme de répression au nom de la démocratie favorisait davantage la stratégie d'évaluation multilatérale des États. Cette dernière s'inscrit en tout point dans le paradigme de l'intervention par et pour l'État et s'insère logiquement dans le modèle interaméricain de contrôle des stupéfiants.

Le cas canadien est plus problématique. Visiblement, le projet admet les indicateurs du modèle interaméricain qui semblent les plus avant-gardistes, soit ceux qui concernent la réduction de la demande et l'élargissement de l'intervention. Mais il s'oppose à des fondements solidement ancrés sur le continent américain et relatifs au rôle central de l'État. Renfloué dans ses tentatives pour faire adopter sa philosophie de sécurité humaine, le Canada a d'ailleurs choisi de promouvoir les deux critères auxquels il satisfaisait : en effet, ce sont ces mêmes critères qui ont permis au Canada de poursuivre la signature d'ententes bilatérales comme celle avec la Colombie en janvier 2000. Cette entente constitue un plaidoyer en faveur d'une réduction de la demande des drogues et d'un contrôle étroit de la criminalité connexe (MAECI, 2000). Son projet étant irréalisable dans son intégralité, le Canada choisira peut-être de promouvoir modestement les quelques points du programme qui seraient acceptables par la communauté.

CONCLUSION

La majorité des auteurs amenés à se pencher régulièrement sur la gestion interaméricaine du problème de la drogue tendent à se concentrer sur les intérêts égoïstes des États afin d'expliquer les décisions. Or, l'adoption de plus en plus soutenue du multilatéralisme oblige à étudier le rôle contraignant des normes qui ont été admises par la communauté hémisphérique. La puissance des États ne peut être le seul facteur qui pousse à privilégier des actions au détriment des autres. Système multilatéral oblige, les décisions se doivent d'être conformes à ce qui a été accepté plus ou moins explicitement par la communauté. Des normes s'érigent à la manière d'un système, si bien qu'elles exhortent à la cohérence et repoussent les éléments dissonants à l'extérieur du système.

Aussi, il aurait été illusoire de parier sur les chances de succès de la stratégie canadienne de sécurité humaine qui s'apparente moins à une solution cohérente qu'à une tribune concédée temporairement en retour d'un appui à la stratégie d'évaluation multilatérale. Elle représente un schisme avec le système interaméricain. Comme la reconnaissance du rôle central de l'État est une norme imbriquée dans les ententes multilatérales, l'adoption d'une politique de sécurité humaine paraît en effet hautement improbable. La norme est claire à ce sujet : c'est l'État, démocratique s'entend, qui doit être « protégé » du fléau de la drogue, et non pas l'individu, et c'est encore l'État qui est responsable de contrôler cette protection. Le mécanisme d'évaluation multilatérale, qui vise avant tout à intervenir pour et par l'État, est davantage approprié.

La différence fondamentale entre les deux stratégies réside dans ce rapport à l'État. Le survol du contexte de formation des projets a permis d'expliquer le pourquoi de ces choix politiques. Le projet canadien minimise le rôle de l'État, tandis que le second le place au centre de l'échiquier. La stratégie de drogues et sécurité humaine ne vise pas à favoriser quelques intérêts nationaux en matière de drogues. Le Canada, qui en est le promoteur, n'a historiquement pas associé les drogues à un problème d'État. S'il est vrai que le pays a ses intérêts rationnels pour la sécurité humaine dans le sens large, en revanche l'application de cette politique globale à la gestion des drogues ne vise pas un dessein précis. À l'opposé, le mécanisme d'évaluation multilatérale était proposé par des États-Unis qui ont trop d'intérêts nationaux en matière de drogues pour s'associer à un projet qui minimiserait leur rôle en tant qu'État. En un sens, le projet canadien puise ses bases dans une rationalité qui frôle l'institutionnalisme, tandis que l'évaluation multilatérale, à la limite, incarne la libéralisation du réalisme américain. C'est à se demander si ce n'est pas le réalisme qui s'est érigé en norme dans le contexte interaméricain !

La proposition de sécurité humaine, déjà condamnée à des concessions, restera lettre morte, à moins qu'elle ne soit adoptée dans un souci d'enrober la gestion des drogues d'un principe humanitaire de plus. Dans ce cas, le principe risquerait de n'être qu'une application floue et handicapée d'un concept théorique sensé par ailleurs bouleverser la conception traditionnelle de la sécurité ! C'est du moins ce que laisse entendre la définition osée du concept. Ce que cet échec anticipé nous apprend, c'est qu'en matière de drogues, il existe des normes qui auront un impact sur les stratégies à venir. En ce sens, il est nécessaire d'évaluer les propositions de stratégies à la lumière de ce qu'a déjà accepté la communauté interaméricaine.

En outre, il n'est pas surprenant en soi de constater que les États tiennent à préserver jalousement leurs prérogatives d'États souverains. Après tout, l'Organisation des États américains a historiquement permis d'orchestrer des incursions américaines massives au sein d'États latino-américains. Transformer les ennemis de jadis en solides alliés dans la lutte contre les drogues exige une assurance quant au respect des frontières étatiques. Cela est d'autant plus vrai que l'essor du libre-échange titille solidement les souverainetés nationales. D'ailleurs, les opposants à l'Accord de libre-échange nord américain n'hésitent pas à dénoncer la perte d'autonomie politique qu'exige la convergence économique. La lutte

régionale contre les drogues s'apparente à un ressac perpétuel : le partage de mêmes intérêts marchands pousse à une étroite coopération en matière de sécurité, en même temps qu'il oblige les États à se retrancher pour protéger une souveraineté menacée.

Un tel choix de coopérer sur la base de la souveraineté nationale risque toutefois de minimiser le rôle rassembleur de l'OÉA. Intervenir contre le trafic des drogues au nom de la protection de l'État démocratique, c'est déjà attribuer un pouvoir accru aux États. Bien que l'institution multilatérale qu'est l'OÉA soit la gardienne de cette protection des États, il reste qu'elle émet des directives qui elles, sont interprétées puis appliquées par les États sur leur propre territoire. La prise en charge par l'OÉA de mesures autrefois unilatérales ne signifie aucunement que l'institution s'approprie davantage de pouvoir, comme en témoigne l'absence de sanctions autres que déontologiques.

Il est d'ailleurs paradoxal d'attribuer à l'État la responsabilité de protéger la démocratie. Certains pays latino-américains, longtemps hantés par l'autoritarisme des caudillos, ont souffert de la concentration des pouvoirs. Faire de l'État l'objet et le sujet de la sécurité, c'est encore attribuer au gouvernement en place un pouvoir qui pourrait outrepasser les bornes démocratiques. D'où le danger de protéger la démocratie en chassant la démocratie ! Il est à se demander également si une structure de contrôle des stupéfiants centrée sur l'État est compatible avec un marché de la drogue qui lui, est organisé, fonctionnel et solidement réticulé. Après tout, les stratégies laissent encore le soin à l'État de contrôler le trafic sur sa propre juridiction et ne s'affranchissent pas des découpages géographiques dont ont déjà fait fi les trafiquants transnationaux.

Est-ce à dire que la protection de l'État démocratique demeurera le mantra des interventions à venir ? Les normes s'érigent à la manière d'un système qui admet plus facilement les pièces semblables. Il n'en reste pas moins que tout système est appelé à évoluer, surtout lorsque des facteurs externes viennent bouleverser les conceptions initiales. L'intervention dominante sur la demande, même si elle est qualifiée par certains auteurs de volonté encore théorique, laisse entrevoir une ouverture : il n'était nullement question de réhabilitation dans les années 80 ; or, le terme s'impose lentement comme une composante essentielle de la lutte contre la drogue. Il en va de même pour les notions d'individus, de santé publique ou d'enfants de la

ru. Sont-elles envisagées avec désinvolture par des gouvernements intéressés à justifier leurs mesures face à l'opinion publique ? Peut-être. Il reste que les mouvements prohibitifs du début du siècle sont nés de pressions populaires. La sensibilisation à l'opinion publique représente déjà un pas vers la création de nouvelles normes...

Au demeurant, le système interaméricain de gestion du problème de la drogue ne peut s'affranchir du contexte international. Le développement du droit international a favorisé l'explosion de l'universalisme et le triomphe de l'individu. L'intervention au Kosovo, impensable jadis, démontre que le principe de souveraineté de l'État n'est pas inattaquable. Même si les motifs qui ont conduit à cette érosion puisent bien souvent leur origine dans des intérêts géostratégiques, il reste qu'ils créent des précédents. Par conséquent, il n'est pas impossible que le Canada, avec son idée de drogues et de sécurité humaine, soit tout simplement en avance sur son temps. Pour novateur qu'il soit, il est cependant clair que le projet actuel, trop paradoxal et incomplet, n'a pas la solidité requise pour faire tomber des dogmes.

De leur côté, les recherches futures contribueront sans doute à brasser quelques dogmes, à commencer par la traditionnelle étude de la drogue dans une perspective réaliste. Le rapport de la région à l'international ouvre des sentiers largement inexplorés dans l'étude des normes :

- Comment voyagent les normes de contrôle des drogues ? Émergent-elles des régions ? Sont-elles diffusées vers les régions à partir de courants internationaux ?
- Qui sont les porteurs des normes de contrôle des drogues ? Qui sont les acteurs de premier plan ? Sont-ils du même ordre que les acteurs qui sont à l'origine de la prohibition ?
- Quel rapport entretiennent les normes de contrôle des drogues avec les autres normes régionales ou internationales ? Comment ces normes s'influencent-elles entre elles ?
- Par quels médias ou canaux les normes de contrôle des drogues sont-elles propagées ? L'essor des communications a-t-il un impact sur la rapidité de diffusion des normes ?

S'il est exact que le médium fait le message, certaines idées plus médiatiques se normalisent-elles plus facilement ?

Les recherches futures devront aussi assurer un suivi des projets multilatéraux mis en chantier dans les Amériques. Après tout, les programmes interaméricains de lutte contre les drogues devront être évalués en fonction de leur efficacité, même si cela implique la remise en question de traditions solidement ancrées. La finalité demeure l'éradication d'un problème qui a traversé les âges avec une facilité déconcertante, malgré des tentatives constantes pour le réprimer.

Pour l'instant, l'évaluation multilatérale peut à peine être considérée comme une tentative de plus pour régler le problème de la drogue : elle vise davantage à assurer un pouvoir aux États qu'à mesurer l'efficacité de la lutte antidrogue ! Les indicateurs exposent en valeur absolue les efforts accomplis par les États, plutôt que les efforts qui devront être faits en regard de l'ampleur du problème. L'efficacité de programmes tels que le mécanisme d'évaluation multilatérale demeurera douteuse si les États se contentent d'adopter des solutions qui ressassent les mêmes traditions. Certains auteurs commandent d'envisager le virage de la légalisation, ce qui signerait l'abolition pure et simple de tout un échafaudage normatif qui repose sur la répression ! La chose paraît illusoire au vu de la reluctance des États à se rallier à des initiatives pourtant répressives qui osent seulement déroger à une ligne de conduite.

L'hypothèse de la légalisation s'attaque à une idée reçue : le contrôle des drogues requiert une gestion politique. D'autres idées reçues méritent également réflexion : qu'en est-il de l'automatisme qui consiste à traiter la drogue essentiellement comme une menace qui cause des maux comme la pauvreté, la corruption ou l'injustice ? Pourrait-on envisager une stratégie plus globale qui inverserait la relation ? Après tout, la drogue est également symptomatique d'un déficit de développement. De cause, elle devient conséquence, lorsqu'elle est envisagée ainsi. C'est en analysant les fondements de la lutte antidrogue qu'on apprend à reconnaître les normes solidement ancrées. Mais surtout, c'est en questionnant la pertinence de ces normes qu'on améliorera la gestion du problème de la drogue.

BIBLIOGRAPHIE

AUREANO, Guillermo, Denis BERTHIAUME et Harold P. KLEPAK (1997), *Toxico (manie) hémisphérique*, Ottawa : FOCAL, 30 p.

AUREANO, Guillermo, Michel FORTMANN et Michel LOPEZ (1997), « Kaléidoscope : l'instrumentalisation du problème de la drogue dans les Amériques », *Études Internationales*, vol. XXVIII (décembre), p. 709-733.

AXELROD, R. (1986), « An Evolutionary Approach to Norms », *American Political Science Review*, 80, p. 1095-1111.

BAGLEY, Bruce M. et William O. WALKER (dir.) (1994), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami : North South Center Press, University of Miami, 549 p.

BAGLEY, Bruce M. (dir.) (1996), *Drug Trafficking in the Americas : An Annotated Bibliography*, Miami : North South Center, University of Miami.

BARKIN, J. Samuel et Bruce CRONIN (1994), « The State and the Nation : Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations », *International Organization*, vol. 48, n° 1 (hiver), p. 107-30.

BOOTH, Ken (1991), « Security and Emancipation », *Review of International Studies*, vol. 17, n° 4, p. 313-326.

BOOTH, Ken (1995), « Human Wrongs and International Relations », *International Affairs*, vol. 77, n° 1, p. 313-327.

BOOTH, Ken (1997), « Security and Self : Reflections of a Fallen Realist », *In Critical Security Studies*, sous la dir. De Keith KRAUSE et Michael C. WILLIAMS. p. 83-119. Minneapolis : Borderlines, University of Minnesota Press.

BUZAN, Barry (1995), « Security, the State, the New World Order » dans *On Security*, sous la dir. de Keith KRAUSE et Michael C. WILLIAMS, p. 83-119, Minneapolis : Borderlines, University of Minnesota Press.

- BUZAN, Barry (1997), « Rethinking Security After the Cold War », *Cooperation and Conflict, Nordic Journal of International Studies*, vol. 32, n° 1, p. 5-28.
- DEL OLMO, Rosa (1992), *Prohibir o domesticar ? Políticas de drogas en America Latina*, Caracas : Nueva Sociedad.
- FALCO, Mathea A. (1998), « America's Drug Problem and its Policy of Denial », *Current History*, vol. 97, n° 618 (avril), p. 145-149.
- FINNEMORE, Martha (1994), « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, D.C.
- FINNEMORE, Martha (1996), *National Interests in International Society*, Ithaca, NY : Cornell University Press.
- FINNEMORE, Martha (1996b), « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », dans Peter J. KATZENSTEIN, dir., *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia University Press, 562 p.
- FINNEMORE, Martha et Kathryn SIKKINK (1998), « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organisation*, vol. 52, n° 4 (automne), p. 887-917.
- FLORINI, Ann (1996), « The Evolution of International Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 40, n° 3 (septembre) p. 363-390.
- GERVAIS, Myriam et Stéphane ROUSSEL (1998), « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 1 (mars), p. 25-51.
- GOERTZ, Gary et Paul F. DIELH (1992), « Toward a Theory of International Norms. Some Conceptual and Measurement Issues », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, n° 4 (décembre), p. 634-664.
- Gouvernement du Canada (1995), *Le Canada dans le Monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa : Queen's Printer, 57 p.
- GUARIGUE, Philippe (1993), « Intervention-Sanction and « Droit d'ingérence » in International Humanitarian Law », *International Journal*, vol. 28, n° 4 (automne), p. 668-686.
- HALLUMS, Melanie R. (1997), « Bolivia and Coca : Law, Policy, and Drug Control », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 30, n° 4, p. 817-862.
- JONES, Hal (1998), « The Limits of Pressure. US Policy Failures in the International War on Drugs », *Harvard International Review*, vol. 20, n° 2 (printemps), p. 38-41.

- JOYCE, Elizabeth et Carlos MALAMUD (1998), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, University of London, Institute of Latin American Studies, 229 p.
- KAHLER, Miles (1998), « Rationality in International Relations », *International Organization*, vol. 52, n° 4 (automne), p. 919-941.
- KEOHANE, Robert O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert O. (1988a), « International Institutions : Two Approaches », *International Studies Quarterly*, 32, p. 379-96.
- KEOHANE, Robert O. (1988b), « The promise of Institutional Theory », *International Studies Quarterly*, 32, p. 379-96.
- KEOHANE, Robert O. (1989), « Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics », dans Robert O. KEOHANE (dir.), *International Institutions and States Power : Essays in International Relations Theory*, 1-20, Boulder, Colo. : Westview Press.
- KEOHANE, Robert E. et Lisa L. MARTIN (1995), « The Promise of Institutional Theory », *International Security*, vol. 20, n° 1 (été), p. 39-51.
- KHUN, Thomas (1972), *La Structure des Révolutions Scientifiques*, Paris : Flammarion.
- KLEPAK, Harold (1993-1994), « The Impact of the International Narcotics Trade on Canada's Foreign and Security Policy », *International Journal*, vol. XLIX, n° 1 (hiver), p. 66-92.
- KLEPAK, Harold P. (1993-94), « The Impact of the International Narcotics Trade on Canada's Foreign and Security Policy », *International Journal*, vol. XLIX, n° 1 (hiver), p. 66-92.
- KLEPAK, Harold P. (1996), « Le multilatéralisme, le régionalisme et la coopération en matière de répression du trafic international des narcotiques dans les deux Amériques », dans Michel FORTMANN, Neil S. MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL, *Tous pour un ou chacun pour soi : Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec : IQHÉI, p. 318-336.
- KLOTZ, Audie (1995), « Norms Reconstituting Interests : Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa », *International Organization*, 49, 3 (été), p. 451-78.
- KOWERT, Paul, Jeffrey LEGRO, (1996), « Norms, Identity, and Their Limits : A Theoretical Reprise », dans Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia University Press, p. 451-497.

- KRASNER, Stephen D. (1988), « Sovereignty : An Institutional Perspective », *Comparative Political Studies*, 21, p. 66-94.
- KRASNER, Stephen D. (dir.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY : Cornell University Press.
- KRASNER, Stephen D. (1995), « Compromising Westphalia », *International Security*, 20, p. 115-51.
- Friedrich V KRATOCHWIL (1989), *RULES, NORMS AND DECISIONS. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge : Cambridge University Press, 317 p.
- KREPS, David M. (1990), « Corporate Culture and Economic Theory », dans James E. ALT et Kenneth A. SHEPSLE, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 90-143.
- LABROUSSE, Alain et Michel KOUTOUZIS (1996a), *Geopolitique et Géostratégies des Drogues*, Observatoire géopolitique des Drogues.
- Alain LABROUSSE et Michel KOUTOUZIS (1996b), « Narcotrafic : une guerre perdue d'avance », *Politique internationale* (automne), p. 313-328.
- LAKE, David A. et Patrick MORGAN (1998), *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvanie : The Pennsylvania State University Press, 406 p.
- LEGRO, Jeffrey W. (1995), *Cooperation Under Fire : Anglo-German Restraint During World War II*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- MAC GREGOR, Felipe E. (dir.) (1993), *Coca and Cocaine. An Andean Perspective*, Westport, Connecticut : Greenwood Press, 155 p.
- MACKAY, R.A. (1992), « The Canadian Doctrine of Middle Powers », dans Granatstein, J.L. (dir.), *Toward a New World. Readings in the History of Canadian Foreign Policy*, Toronto : Copp Clark Pitman, p. 65-75.
- MARCH, James G. et Johan P. OLSEN (1998), « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organisation*, vol. 52, n° 4 (automne), p. 943-969.
- MARES, David R. (1998), « Regional Conflicts Management in Latin America : Power Complemented by Diplomacy », dans David A. LAKE et Patrick M. MORGAN, *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvanie : The Pennsylvania State University Press, 406 p.

McALLISTER, William B. (1995), « The international Nexus : Where Worlds Collide », dans Bruce M. BAGLEY et William O. WALKER (dir.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami : North South Center Press, University of Miami, p. 521-534.

McKENNA, Peter, (1998), « Canada-OAS Relations : More of the Same ? » dans Jean DAUDELIN et Edgar J. DOSMAN (dir.), *Beyond Mexico. Changing Americas*, vol. 1, Ottawa : Carleton University Press & Canadian Foundation for the Americas, p. 152-179.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1999a), *Document d'information. Stupéfiants et sécurité humaine*, document en annexe de MAECI, « M. Kilgour se rendra en Amérique latine pour promouvoir le dialogue hémisphérique du Canada sur l'initiative antidrogue », communiqué n° 7 (22 janvier).

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1999b), « Le programme du Canada en matière de sécurité humaine à l'échelle de l'hémisphère », *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, devant l'Instituto tecnológico autónomo de México (ITAM)*, Mexico, Mexique (11 janvier).

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2000), « M. Axworthy signe un accord avec la Colombie sur la réduction de la demande de stupéfiants », communiqué n° 3 (14 janvier).

MORA, Frank O. (1996) « Drug Trafficking in Brazil and the Southern Cone », *The Journal of Social Political and Economic Studies*, vol. 21, n° 2 (été), p. 115-140.

MORALES, Waltraud Queiser (1989), « The War on Drugs : A New US National Security Doctrine ? », *Third World Quarterly*, vol. 11, n° 3 (juillet), p. 147-169.

NADELMANN, Ethan A. (1990), « Global Prohibition Regimes : The Evolution of Norms in International Society », *International Organization*, vol. 44, n° 4 (automne), p. 479...

NOSSAL Kim Richard (1985), *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough : Prentice-Hall Canada, p. 53-60.

OAS (1994a), (1994), *Summit of the Americas. Declaration of Principles*, Miami, Floride (11 décembre). <http://www.cumbre-americas.org/miamidec.htm>

OAS (1994b), *Summit of the Americas. Plan of Action*, Miami, Floride (11 décembre). <http://www.cumbre-americas.org/miamiplan.htm>

OAS (1998a), *Declaration of Santiago. II Summit of the Americas*, Santiago, Chili (19 avril). <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-summit2-finaldeclaration.htm>

OAS (1998b), *Plan of Action. II Summit of the Americas*, Santiago, Chili (19 avril). <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-summit2-planaction.htm>

OAS (1998c), « Prevention and Control of the Illicit Consumption of Drugs and Trafficking in Narcotics and Psychotropic Substances and Related Crime », *Office of the Summit Follow-up* <http://www.cumbre-america.org/DRUGS/drugs.htm>

OAS.CICAD (1987), *Interamerican Program of Action of Rio de Janeiro Against the Illicit Use and Production of Narcotic Drug and Psychotropic Substances and Traffic Therein*, Rio de Janeiro, Brasil : OAS, Secrétariat général. Note : adopté février 1987, révisé en juillet 1992. <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-rio.htm>

OAS.CICAD (1989), *Inter-American Program of Quito : Comprehensive Education to Prevent Drug Abuse*, Quito, Mexico. <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents.htm>

OAS.CICAD (1990) *Déclaration and Program of Action of Ixtapa*, Ixtapa, Mexique (2 avril). <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-quito.htm>

OAS.CICAD (1996), *Basic Documents-Antidrug Strategy in the Hemisphere*, <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-strategy.htm> Révisée puis implantée en 1998.

OAS.CICAD (1997). *Annual Report of the Inter-American Drug Abuse Control Commission*, résolution 1457 (XXVII-0/97), p. 2. <http://www.oas.org/EN/PROG/Juridico/english/ga-res97/Eres1457.htm>

OAS.CICAD (1998) : *Action Plan for the Implantation of the Anti-Drug Strategy in the Hemisphere*, 5-8 (May 23), Regular Session, OEA/Ser.XIV.2.23, Washington, D.C. (implante le plan de 1996). <http://www.cicad.oas.org/en/cicad-basic-documents-strategy.htm>

OAS.CICAD (1999a), *Complete List of Indicators for the Multilateral Evaluation Mechanism*, OEA/Ser.L/XIV.4.5 CICAD/MEM/doc.11/99 rev. 1 (15 juin).

OAS.CICAD (1999b), *MEM. Characteristics*, <http://www.cicad.oas.org/en/mem/16Characteristics.htm>

OAS.CICAD (1999c), *MEM. Principles*, <http://www.cicad.oas.org/en/mem/14principles.htm>

Observatoire géopolitique des drogues (1994), « Un nouvel espace pour la cocaïne », *La dépêche internationale des drogues*, n° 30.

Observatoire géopolitique des drogues (1996), « Laboratoires saute-frontières », *Dépêche des drogues*, n° 51.

Office of National Drug Control Policy (ONDCP) (1995), *National Drug Control Strategy, Budget Summary*, Washington, D.C. : ONDCP.

PERL, Raphael F. (1993-1994), « Clinton's Foreign Drug Policy », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, n° 4 (hiver), p. 143-152.

- PRICE, Richard (1995), « A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo », *International Organization*, 49, 1 (hiver), p. 73-103.
- PRICE, Richard et Nina TANNENWALD (1996), « Norms and Deterrence : The Nuclear and Chemical Weapons Taboos », dans Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia University Press, p. 114-152
- REUTER, Peter (1998), « Foreign Demand for Latin American Drugs : The USA and Europe », dans Elizabeth JOYCE et Carlos MALAMUD (dir.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, University of London, Institute of Latin American Studies, chapitre 1, p. 23-43.
- REUTER, Peter et David RONFLELDT (1992), « Quest for Integrity : The Mexican-US Drug Issue in the 1980s », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, n° 3 (automne), p. 89-133.
- REYES, Alejandro (1994), « Drug Trafficking and the Guerilla Movement in Colombia », dans Bruce M. BAGLEY et William O. WALKER (dir.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami : North-South Center Press, p. 121-131.
- RUGGIE, John Gerard (dir.) (1993), *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York : Columbia University Press, 479 p.
- SECCOMBE, Ralph (1997), « Troublesome Boomerang : Illicit Drug Policy and Security », *Security Dialogue*, vol. 28, n° 3 (septembre), p. 287-300.
- SHERRATT, Dean (1991), « Legal Responses to the Drug Trade », dans Conseil Canadien de Droit International, *Le Canada et les Amériques-Travaux du congrès de 1991 du CCDI*, (18 octobre).
- SMITH, Peter H. (1996), *Talons of the Eagle : Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York et Oxford : Oxford University Press, 377 p.
- STONE, A. (1994), « What is a Supranational Constitution ? An Essay in International Relations Theory », *The Review of Politics*, 56, p. 441-74.
- THOMSON, Janice E. (1993), « Norms in International Relations : A Conceptual Analysis », *International Journal of Group Tensions*, 23, p. 67-83.
- TOKATLAN, Juan G. (1994), « Drugs : The Miami Summit and Drugs : A Placid, Innocuous Conference ? » *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, n° 3, p. 75-91.
- TORO, Maria Celia (1995), *Mexico's 'War' on Drugs : Causes and Consequences (Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade)*, vol 3, Boulder : Lynne Rienner Publishers

- ULLOA, Fernando, Cepeda (1998), « Introduction », dans Elizabeth JOYCE et Carlos MALAMUD (dir.) (1998), dans *Latin America and the Multinational Drug Trade*, University of London, Institute of Latin American Studies, p. 3-19.
- VELLINGA, Menno L. (1998), « Alternative Development and Supply Side Control in the Drug Industry : The Bolivian Experience », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 64 (juin), p. 7-26.
- VIAU, Hélène (1998). *La théorie critique et le concept de sécurité en relations internationales*, Montréal : Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, Université du Québec à Montréal (décembre), n° 8, 73 p.
- YOUNG, Oran R. (1986), « International Regimes : Toward a New Theory of Institutions », *World Politics*, 39, p. 104-22.
- YOUNG, Oran R. (1994), *International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- YOUNG, Oran R. (1996), « Institutional Linkages in International Society : Polar Perspectives », *Global Governance*, 2, p. 1-24.
- WALKER, William O. (1994), « The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective », dans BAGLEY, Bruce M. et William O. Walker (dir.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami : North-South Center Press, 549 p.
- WALLERSTEIN, Immanuel M. (1974), « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, p. 387-415.
- WALLERSTEIN, Immanuel M. (1995), *Historical Capitalism*, New York : Verso, 163 p.
- WARDLAW, Grant (1988), « Linkages Between Illegal Drugs : Traffic and Terrorism », *Conflict Quarterly*, vol. VIII, n° 3 (été), p. 8), dans U.S Congress, Joint Hearings before the Committee on Foreign Relations and the Committee on the Judiciary, U.S. Senate, *International Terrorism, Insurgency, and Drug Trafficking : Present Trends in Terrorist Activity*, (May 13, 14, and 15, 1985) (Washington D.C. : USGPO, 1986) p. 179.
- WARDLAW, Grant (1988), « Linkages between Illegal Drugs Traffic and Terrorism », *Conflict Quarterly*, vol. VIII, n° 3 (été), p. 5-26.
- WILLIAMS, Phil B. (1998), « The Nature of Drug-Trafficking Networks », *Current History*, vol. 97, n° 618 (avril), p. 154-159.
- WOODS, Geraldine (1993), *Drug Abuse in society*, Santa Barbara, Denver, Oxford : ABC-CLIO.

WOODS, Geraldine (1998), *Drug Abuse in society*, citant Ronald et Nancy REAGAN : Adress on Nationwide Television and Radio on the Campaign against Drug Abuse, (14 septembre 1986), Santa Barbara, Denver, Oxford : ABC-CLIO, p. 145-147.

WOODS, Géraldine (1993), *Drug Abuse in Society*, citant une allocution de Richard Nixon (1991), Santa Barbara, Denver, Oxford : ABC-CLIO,

ZIRNITE, Peter (1998), « The Militarization of the Drug War in Latin America », *Current History*, vol. 97, n° 618 (avril), 166-173.