

## Débat sur les drogues en Amérique latine : un développement décisif<sup>1</sup>

Amira Armenta, Pien Metaal et Martin Jelsma<sup>2</sup>

**L'échec des politiques antidrogue actuelles a conduit plusieurs pays latino-américains à se distancier du modèle historique de la « guerre contre les drogues » et à entamer des réformes. Ils contestent la domination unilatérale des États-Unis et réclament une démocratisation des débats et des pratiques. En dépit des avancées, le bras de fer se poursuit et un accord politique sur des changements d'envergure reste encore à trouver.**

Les expressions du désaccord latino-américain vis-à-vis des politiques de contrôle des drogues imposées par les États-Unis ne datent pas d'hier. Elles témoignent du désir historique de s'écarter du modèle dogmatique imposé au sous-continent (Armenta, 2012).

En 1993, le Mexique, l'un des pays les plus durement touchés par le trafic et l'impact de la « guerre aux drogues », se mit en quête d'appuis pour la tenue d'une conférence internationale dans le giron des Nations unies afin de discuter de différentes questions relatives à la politique mondiale en matière de drogues. Parmi ces questions : la révision de la classification du cannabis et de la coca reprise dans les conventions sur les drogues et l'examen des options de dépenalisation et de réduction des méfaits liés à la drogue que certains

---

1. Article paru dans la série *Legislative Reform of Drug Policies* (n° 21, juin 2012), Transnational Institute (TNI), sous le titre : « A breakthrough in the making? Shifts in the Latin American drug policy debate ».

2. Amira Armenta, Pien Metaal et Martin Jelsma sont chercheurs au Transnational Institute (TNI). M. Jelsma y coordonne le programme « Drogues et démocratie ».

pays européens avaient commencé à explorer. Le Mexique a ainsi suggéré qu'il existait d'autres voies que celles proposées par les États-Unis.

La lettre adressée au secrétaire général des Nations unies par le gouvernement mexicain créa un vif émoi et entraîna la convocation d'une réunion spéciale de haut niveau de l'Assemblée générale pour discuter de la question des drogues en 1993. Dans ce courrier, Mexico appelait à porter une attention particulière au côté « demande » du problème, car « *la consommation est la force motrice qui génère la production et le trafic de drogues* ». Par ailleurs les opérations états-uniennes de lutte contre les stupéfiants sur le territoire mexicain et leur mécanisme de certification unilatérale y étaient vivement critiqués. Plus globalement, les tentatives du grand voisin d'« *imposer son hégémonie* » y étaient condamnées, tandis qu'une « *approche équilibrée* » du contrôle des drogues était revendiquée.

L'initiative mexicaine déboucha en 1998 sur une session spéciale sur les drogues de l'Assemblée générale des Nations unies (UNGASS). Les manœuvres de Washington empêchèrent toutefois le Mexique de présider cette réunion, en dépit de son rôle prépondérant dans la mise sur pied de la session. Au final, la réunion n'a malheureusement pas permis de dépasser le cadre du contrôle des drogues en vigueur. Les politiques rigides en place ont été conservées, malgré les réticences exprimées dès le départ par le Mexique. L'ONU se donna même l'objectif d'« un monde sans drogues » pour 2008. Selon les termes du président de la session, M. Udovenko, d'Ukraine : « *Les déclarations de bonnes intentions ne suffiront pas à résoudre le problème de la drogue et la communauté internationale doit se préparer à un combat long et éreintant.* »

Néanmoins, dans le processus qui a conduit à la conférence, le Mexique et la Colombie en particulier ont été en mesure d'exprimer leurs frustrations quant aux déséquilibres inhérents au système international de contrôle des drogues, et plusieurs « responsabilités » incombant au « Nord » ont été relevées dans la déclaration politique et le plan d'action de l'UNGASS, notamment la réduction de la demande, du blanchiment d'argent, des précurseurs chimiques, des drogues synthétiques et un financement pour le développement alternatif (Jelsma, 2003).

Les nations latino-américaines ont cependant continué à témoigner de leur désaccord avec les États-Unis dans le cadre institutionnel de l'Organisation des États américains (OEA) et ont

tenté d'ouvrir de nouvelles pistes. Une mesure concrète, une fois de plus lancée par le Mexique, a été la création du « mécanisme d'évaluation multilatérale » (MEM), dont l'objectif était de contrer le caractère unilatéral de l'évaluation de la performance des pays en matière de drogues – le processus de « certification » – réalisé par les États-Unis chaque année. Ce processus est extrêmement politisé et il n'était pas rare que, lorsque les États-Unis avaient des relations tendues avec un pays, ils le « dé-certifient » en raison de son manque de coopération en matière de contrôle des drogues. La « décertification » entraînait des sanctions immédiates, telles que des coupes dans l'aide au développement ou l'annulation d'avantages commerciaux.

Le mécanisme a permis l'expression de profonds désaccords avec les politiques nord-américaines mais n'a pas réussi à se substituer au processus de certification unilatéral des États-Unis. Les pays latino-américains n'ont jamais eu un contrôle politique suffisant sur l'OEA, contrairement aux États-Unis qui, en tant que principal bailleur de l'OEA et de la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues (CICAD), ont généralement le dernier mot. C'est pour cette même raison que le poste de directeur de la CICAD est confié à un Nord-Américain. En ce sens, le débat sur les alternatives à la guerre aux drogues qui a marqué le sixième Sommet des Amériques, à Carthagène (Colombie) en avril 2012, constitue une évolution particulièrement importante. Pour la première fois l'opposition aux politiques antidrogue défendues par les États-Unis a été telle au sein de l'OEA, que l'institution a été obligée d'ouvrir le débat et d'examiner des options de politiques alternatives.

### **Les retombées du sommet de Carthagène**

Et pourtant les grandes attentes placées dans le sommet de l'OEA de Carthagène ont dû être revues à la baisse. Au final, le sommet peut être vu comme un échec ou un succès selon le point de vue adopté : aucune alternative à la prohibition n'a été discutée, mais tous les participants ont marqué leur accord pour examiner l'efficacité des stratégies actuelles. L'OEA a été mandatée pour mener une étude et réfléchir à des stratégies alternatives plus efficaces en 2013.

C'est grâce à l'insistance et aux efforts des présidents Otto Pérez Molina (Guatemala) et Juan Manuel Santos (Colombie) ainsi qu'à l'attention soutenue des médias dans les préparatifs du sommet

que la question a été mise à l'agenda. L'événement a permis de mettre sur la table au sein des plus hautes instances politiques de l'hémisphère américain certaines des frustrations à l'égard des politiques de contrôle étasuniennes (Youngers, 2012). À portes closes, présidents et chefs de délégations ont pu débattre dans une ambiance franche et ouverte de ce problème brûlant trop occulté, selon les dires du président Santos (*El Universal*, 2012).

L'Amérique latine, qui a gagné en autonomie et en assurance, a insisté pour qu'un changement de direction s'opère en matière de contrôle des drogues, ce qui reflète une évolution importante dans sa relation avec les États-Unis (Sample & McCoy, 2012). La demande de démocratisation du débat et de la formulation de nouvelles options politiques découle de la perception que les sociétés latino-américaines paient le prix fort au sein du système actuel : perte de vies humaines, systèmes judiciaires saturés, prisons surpeuplées, déplacement de petits agriculteurs - tout cela en raison de la stratégie américaine qui consiste à juguler l'approvisionnement en drogues plutôt qu'à réduire sa propre demande. Dans son rapport de juin 2012, le caucus du Sénat américain sur le contrôle international des stupéfiants reconnaît néanmoins que les États-Unis devraient faire beaucoup plus pour réduire leur demande en matière de drogues illicites. Car en fin de compte, c'est la consommation de drogues aux États-Unis qui alimente le phénomène de la violence en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ce qui ne signifie évidemment pas que la société américaine n'a pas elle-même payé un prix élevé dans l'application de ses lois internes, en termes de violence liée à la drogue ou de prisons surpeuplées.

Un consensus s'est donc dégagé à Carthagène autour de la proposition mexicaine de créer un système interaméricain contre le crime organisé. Bien qu'étroitement liées, les questions du crime et de la drogue étaient trop souvent traitées séparément (Pachico, 2012). Le président mexicain de l'époque, Calderón, a demandé qu'avant la fin 2012 chaque pays désigne un représentant pour ce centre. Les responsables politiques se sont mis d'accord pour créer un système d'informations partagées dans le but de renforcer la coopération internationale dans la lutte contre le crime organisé transnational sous toutes ses formes. Le bureau du procureur mexicain a été chargé de coordonner le nouveau système et de réunir à courte échéance les représentants des pays de la région. Curieusement, et à la différence du débat sur les drogues, le consensus sur la

manière de s'attaquer au crime organisé paraît toujours fort, car aucun signal n'a été émis selon lequel l'approche actuelle devait être révisée.

En matière de politique antidrogue, un communiqué a été publié au terme du sommet pour signifier l'intention de poursuivre les discussions. Le document ne suggère cependant aucune approche particulière et ne reconnaît que prudemment l'échec des politiques actuelles : « *Sachant que, dans la confrontation avec les vastes ressources et les effets violents et corrompteurs du trafic de drogue, la combinaison d'efforts non coordonnés - aussi efficaces soient-ils - n'a eu qu'un impact limité sur le problème mondial de la drogue, il est nécessaire d'identifier des mesures effectives sur base d'approches intégrées et équilibrées* » (OEA, 2012a). La déclaration a pris soin de ne pas sortir du langage des déclarations et résolutions précédentes de l'ONU et l'OEA.

Le sommet de Carthagène a toutefois mandaté l'OEA pour analyser la politique antidrogue en vigueur dans l'hémisphère et explorer de nouvelles approches et alternatives pour la rendre plus forte et effective (OEA, 2012c). La coordination de ces efforts sera assurée par un secrétariat technique créé au sein de la CICAD et supervisé directement par le secrétaire général de l'OEA. Plusieurs détails de méthodologie et contenu ont été discutés lors de rencontres ultérieures. L'étude de l'OEA devra fournir une vue d'ensemble des problèmes relatifs à la drogue sur le continent américain et analyser à la fois les succès et les « défis » (ou « échecs ») des stratégies de lutte appliquées jusqu'à aujourd'hui.

Selon l'Argentin Rafael Bielsa, président de la CICAD à ce moment, l'étude devra également explorer divers scénarios de propositions alternatives en matière de politique des drogues (OEA, 2012b). Un premier aperçu des différents scénarios a été présenté à Lima les 25 et 26 juin 2012 (OEA, 2012c). Le rapport final devra être considéré comme technique et non politique. Il présentera un éventail de plusieurs options politiques et stratégiques, sans en recommander une en particulier, ce qui sera l'objet de travaux ultérieurs en 2013.

L'étude passera en revue plusieurs domaines d'intervention ayant trait aux drogues et organisera des groupes de travail autour de ceux-ci : les drogues et la santé publique, en ce compris les volets prévention et traitement ; les drogues et le développement socio-économique ; les régimes légaux existants et

leurs alternatives; le crime organisé et la sécurité, en ce compris l'infrastructure financière; et enfin les perspectives en matière de production et de marché des drogues, des médicaments et des précurseurs.

Le fait que la CICAD soit la principale agence en charge de cette évaluation pourrait cependant s'avérer problématique – même si d'autres organisations régionales, comme l'Organisation de la santé panaméricaine (PAHO), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Société andine de développement (SAD) ou l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUD), sont impliquées dans le processus. La structure de la CICAD est traditionnellement marquée par la domination des ressources et des perspectives étasuniennes. Au vu de cet ascendant historique sur la question et étant donné le souhait de développer une vision latino-américaine plus indépendante sur l'orientation future de la politique des drogues, il conviendrait d'élargir le débat à d'autres organisations régionales latino-américaines, telles que l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) ou la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC), où les priorités en matière de politique de drogues peuvent être discutées sans la présence dominante des États-Unis.

Un forum de la société civile organisé dans les jours qui ont précédé le sommet de Carthagène a également formulé des propositions qui pourraient être intégrées au débat. Sa déclaration finale mentionne la nécessité de sortir la consommation de drogues du droit pénal, de rechercher des peines proportionnelles aux délits, de débattre sérieusement de stratégies alternatives concernant le développement de plantes et cultures illicites liées aux drogues et d'appeler à une pleine reconnaissance de l'usage traditionnel de plantes, telles que la feuille de coca (TELAM, 2012).

### **Crise sécuritaire en Amérique centrale**

---

Pendant des décennies, la militarisation a été au cœur des politiques antidrogue promues par les États-Unis. Cette orientation a été particulièrement préjudiciable dans les pays de transit du Mexique et d'Amérique centrale, où la détérioration des problèmes de sécurité liés à la drogue a conduit certains d'entre eux à être désignés comme les pays les plus violents du monde. Ceci explique pourquoi les pays d'Amérique centrale appellent à des réformes avec insistance. Au début de l'année 2012, le président guatémaltèque Otto

Pérez Molina plaide pour l'ouverture d'un large débat sur la « guerre aux drogues » et proposa une série de stratégies, parmi lesquelles l'option d'un marché légalement régulé.

Manuel Zelaya, alors président du Honduras, avait fait de même en 2008, peu de temps après avoir accueilli la première conférence SICA (système d'intégration de l'Amérique centrale) sur les causes de l'insécurité dans la région. Il n'avait toutefois trouvé que peu de soutien et fut ensuite renversé par un coup d'État en juin 2009. Une nouvelle stratégie en matière de sécurité régionale a été développée au sein du SICA et des tentatives ont été faites pour attirer l'attention internationale et obtenir le soutien des bailleurs de fonds.

La forte corrélation entre la violence croissante, le marché des drogues et la guerre qui lui est faite, a poussé la présidente du Costa Rica, Laura Chinchilla, à proposer un mécanisme basé sur un système de compensation financière pour les saisies de drogues. Elle a expliqué sa proposition lors d'une conférence internationale des donateurs au Guatemala en juin 2011, organisée dans le but de rallier les positions autour d'une stratégie de sécurité régionale (Chinchilla, 2011). En décembre, la crise sécuritaire dans la région a été rediscutée dans le cadre de l'intégration « méso-américaine » promue par le « mécanisme de Tuxtla pour le dialogue et la concertation ». Outre les huit pays du SICA (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Belize et République dominicaine), le mécanisme comprend également les deux grands voisins de la région : le Mexique et la Colombie. Lors de ce forum, les frustrations des pays du SICA relatives au manque d'appui des donateurs se sont mêlées aux préoccupations du président mexicain sur la façon de briser la spirale de violence. Calderón y a évoqué les « options du marché », euphémisme pour la régulation de la drogue. Ces propos ont été appuyés par l'appel du président colombien Santos à ouvrir le débat sur les drogues.

Tout cela a conduit à la rédaction d'un paragraphe dans le document final du forum demandant aux pays consommateurs de réduire la demande de drogues ou d'explorer toutes les alternatives pour éliminer les profits exorbitants des organisations liées au narcotrafic, y compris les options régulatrices ou de marché (treizième sommet de Tuxtla, 2011). En février 2012, le Groupe des amis de la stratégie de sécurité SICA s'est à nouveau réuni à Washington, où il est devenu clair que très peu des promesses de financement faites l'année précédente allaient être honorées.

Dans la déclaration finale du sommet SICA suivant, réuni début mars 2012 au Honduras en présence du vice-président américain Biden, les présidents ont salué la proposition de Pérez Molina de se réunir au Guatemala dans le mois pour discuter plus avant des alternatives pour un meilleur contrôle des drogues. Le 24 du même mois de mars 2012, le président Pérez Molina organisa à Antigua, au Guatemala, un sommet régional extraordinaire sur « Les nouvelles voies contre le trafic de drogues » dont le but était de discuter de la mise sur pied de mesures urgentes pour réduire la violence causée par les drogues. Il déclara quelques semaines plus tôt que toutes les options, y compris celle de la dépénalisation, allaient être mises sur la table au vu de l'inefficacité des politiques actuelles. Les journaux et les militants ont été prompts à travers le monde à réagir à l'initiative de Pérez Molina et à la relayer comme un « appel à la légalisation ».

La radicalité de la proposition a entraîné des tensions politiques dans la région et suscité la résistance des États-Unis, ce qui a paralysé la réflexion avant même l'ouverture des discussions à Antigua. Les États-Unis signifièrent publiquement qu'ils étaient prêts à débattre de toutes les options, même s'ils étaient convaincus que la dépénalisation ne ferait qu'aggraver la situation. Mais des efforts diplomatiques considérables furent mis en œuvre par l'administration américaine - par le biais de visites d'officiels américains - pour éviter que le débat n'échappe complètement à son contrôle dans la région. Tous les présidents d'Amérique centrale avaient initialement accepté l'invitation au Sommet, mais seule une moitié d'entre eux ont finalement fait le déplacement à Antigua (Jelsma, 2012) : les présidents Laura Chinchilla du Costa Rica, Ricardo Martinelli du Panama, plusieurs fonctionnaires d'autres pays d'Amérique centrale, l'ancien président de la Colombie César Gaviria, de la Commission mondiale pour la politique des drogues, et plusieurs responsables de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) ainsi que le Centre Carter.

À Antigua, Pérez Molina a présenté quatre options stratégiques non exclusives mutuellement. Tout d'abord, l'intensification des efforts d'interdiction, en faisant appel au mécanisme de compensation financière proposé par le Costa Rica. Les États-Unis, par exemple, paieraient 50 % - au prix du marché américain - de la cocaïne saisie au Guatemala, en compensation des coûts sociaux élevés et des dépenses nécessaires à l'application de la loi en matière de



lutte contre la drogue dans les pays de transit. Deuxièmement, la création d'un tribunal pénal d'Amérique centrale pour les infractions liées au trafic de drogues disposant d'une compétence régionale et de son propre système carcéral pour soulager les systèmes pénaux nationaux. Troisièmement, la dépénalisation du transit de la drogue par la création d'un couloir à travers lequel la cocaïne pourrait circuler librement du sud au nord de l'Amérique sans être source de déstabilisation pour toute la région. Et enfin, la création d'un cadre juridique régulateur relatif à la production, au commerce et à la consommation de drogues, sans fournir plus de détails sur la façon dont un tel marché réglementé fonctionnerait ou si des mécanismes différenciés pour des drogues différentes seraient nécessaires.

Cette rencontre a suscité un débat intéressant sur les modalités de mise en œuvre d'une série de propositions. Se référant aux chiffres selon lesquels 15 % des prisonniers de la région étaient coupables de consommation ou de possession de drogues, Pérez Molina souligna que la dépénalisation de ces comportements pourrait réduire la surpopulation carcérale. Les présidents présents se sont mis d'accord pour poursuivre le dialogue lors de réunions à venir dans le cadre du SICA et du sommet de l'OEA à Carthagène.

La réunion d'Antigua a clairement montré qu'un accord politique sur une modification conséquente des orientations stratégiques serait difficile à trouver, mais la mise en avant répétée de politiques alternatives témoigne du fait que la question ne sera pas facilement évacuée. Selon les mots de la présidente Chinchilla : « *Pour le Costa Rica, la voie choisie n'est pas celle de la guerre aux drogues, parce que nous n'avons pas d'armée et ne voulons pas être aspirés dans une spirale de destruction, de militarisme et de dépenses exorbitantes qui détournent les États de leurs efforts en faveur de l'investissement social. C'est pourquoi nous disons que nous devons chercher des alternatives. Le Costa Rica a déjà fait des progrès dans la dépénalisation de la consommation de drogues, car nous pensons que c'est une question de santé publique et non de droit pénal* » (Vega, 2012).

### **Réforme de la loi sur les stupéfiants en Amérique latine**

Au niveau des législations nationales, plusieurs pays latino-américains ont commencé à se distancier du modèle militaire et répressif imposé de l'extérieur, du fait de ses retombées sociales et institutionnelles négatives. Les essais de réforme ont en particulier

cherché à trouver des réponses aux problèmes de congestion du système judiciaire et de surpopulation dans les prisons résultant d'une application exagérément sévère de la loi. Les gouvernements de ces pays estiment que des solutions plus efficaces et équitables que celles en vigueur doivent être trouvées, car actuellement seuls les acteurs les plus visibles – les consommateurs, les petits revendeurs et les cultivateurs – sont visés par la répression.

Au cours de la dernière décennie, l'Amérique latine s'est donc très prudemment tournée vers la dépénalisation de la consommation et de la possession de drogues pour usage personnel. Les propositions législatives autour de ces thèmes ont suscité de vifs débats, car elles exigent tantôt de modifier les lois existantes, tantôt de les remplacer par de nouvelles, voire d'amender le Code pénal ou d'autres instruments législatifs. Les réformes en cours sur le continent concernent divers domaines et sont conduites par différents acteurs, en ce compris le pouvoir judiciaire, les juges et procureurs et le pouvoir politique. Les organisations de la société civile ont aussi joué un rôle clé dans ce processus. Voici quelques exemples de pays actuellement engagés dans cette voie.

### Uruguay

En dépit du fait qu'en Uruguay, la consommation de drogues illicites et la possession pour un usage personnel ne sont pas des délits, un nombre important de personnes identifiées comme des consommateurs finissent en prison avec de lourdes peines (Garibotto, 2010). La loi 14.294 de 1974, qui punit le trafic de drogues et interdit la culture de plantes à partir desquelles des stupéfiants peuvent être extraits, laisse à la discrétion des juges le soin d'appliquer l'article 31 qui stipule que « *l'individu possédant une quantité minimale pour son seul usage personnel sera exempté de peine* ». Comme l'ont remarqué les organisations de la société civile, la loi actuelle montre des contradictions majeures et laisse trop de marges d'interprétation aux tribunaux. La nouvelle stratégie de sécurité présentée par le gouvernement comprend également plusieurs dispositions qui modifieront la pratique judiciaire, notamment une proposition visant à réguler le marché du cannabis. Il existe une proposition législative, en cours de discussion, qui a déjà rassemblé trois projets de réformes et est soutenue par une large coalition de partis politiques. En vertu de ce projet de loi, la plantation, la culture, la récolte et la vente de

plantes à partir desquelles des stupéfiants peuvent être extraits demeureraient interdites. Un individu peut, cependant, planter, cultiver et récolter dans sa maison jusqu'à huit plants de cannabis pour son usage personnel et peut transporter jusqu'à 25 grammes de marijuana.

Ce projet de loi vise à réduire les risques de criminalisation et à améliorer la qualité de la substance. S'il est approuvé, il autoriserait aussi la création de coopératives de consommateurs de cannabis qui veulent s'organiser collectivement à la façon des « clubs sociaux » espagnols (Barriuso, 2011). Le projet de loi est proche d'obtenir l'approbation des deux chambres du parlement, mais devra probablement être adapté pour incorporer les éléments des nouvelles propositions gouvernementales en vue de la régulation. Par ailleurs, le Conseil national des drogues d'Uruguay est en faveur d'un débat ouvert sur la politique des drogues aux niveaux mondial et régional, car il estime que le modèle prohibitionniste est un échec.

### **Argentine**

---

Le débat sur la réforme de la législation en vigueur sur les drogues a été renforcé à la suite d'un jugement de la Cour suprême de 2009, la sentence « Fallo Arriola », qui a déclaré qu'une peine pour possession destinée à l'usage personnel était inconstitutionnelle. Des efforts sont depuis lors déployés pour résoudre les tensions créées entre la loi, qui continue à réprimer la possession pour consommation, et la pratique judiciaire. Certains projets de loi en discussion vont bien au-delà du simple amendement de certains articles, et proposent une réécriture de la politique de drogues. C'est en juin 2012 que le débat à la chambre des députés a débuté pour réformer la loi 23.737 sur les narcotiques ainsi que le code pénal. Huit projets de réforme différents étaient sur la table au départ, dont plusieurs considèrent l'option d'une dépénalisation de la culture du cannabis pour consommation personnelle, actuellement passible d'un emprisonnement d'un mois à deux ans. La proposition conjointe qui a finalement émergé des négociations entre les parties et a obtenu la majorité au parlement déclare qu'« *il y aura peine d'emprisonnement d'un an à six ans pour tout individu étant en possession de stupéfiants, dont la quantité, le type de substances et les circonstances de temps, de lieu et la manière suggèrent que*

*la possession n'est pas pour un usage personnel*» (Chambre des députés de la Nation, 2012).

La proposition en cours envisage donc des exceptions et des garanties pour la dépénalisation des utilisateurs de drogues et la culture pour un usage personnel. Elle propose aussi la réduction des peines pour les petites infractions liées au trafic de drogue, en particulier pour les passeurs, qui sont souvent des individus marginalisés et pauvres. En bref, cette proposition vise à modifier le cours de la politique pénale du pays en matière de drogues.

### Équateur

Le pardon accordé par l'assemblée constituante équatorienne aux passeurs (les « mules ») en 2005 est une autre illustration de la révision des effets de la loi sur les individus et la société. Cette mesure, qui visait à désengorger les prisons, a permis à deux mille personnes d'être graciées sous certaines conditions (Metaal, 2009). La clémence accordée aux « mules » a donné des résultats positifs, avec moins d'un pour cent de récidive. Les prisons se sont cependant remplies à nouveau, la loi restant en vigueur. C'est pourquoi un processus politique visant à réformer l'actuelle loi sur les stupéfiants et les substances psychotropes a été initié (loi 108).

Parallèlement, un nouveau « code organique de procédure pénale » est en cours de négociation à l'assemblée nationale équatorienne. Il devrait conduire à une réforme de l'ensemble de la législation pénale et de son application, y compris la loi sur les drogues et ses peines. La section intitulée « Crimes pour la production ou le trafic de substances réglementées » se compose de treize articles et prévoit la dépénalisation des consommateurs en fixant des seuils pour les substances réglementées. Il crée également la catégorie des « microtrafics », auparavant inexistante, ainsi qu'un article spécial pour les passeurs, avec une réduction de peine.

Dans l'ensemble, la réforme tend à réduire le caractère disproportionné des peines et à mettre l'accent sur l'efficacité de politiques moins répressives. Dans ces changements, le gouvernement doit respecter le principe retenu dans la nouvelle constitution de 2008, selon lequel le problème de la consommation de drogues est un problème de santé publique et que l'utilisateur ne doit « *en aucun cas être criminalisé, ni ses droits constitutionnels violés* » (article 364 ).

## Brésil

---

Au Brésil également, des changements dans la législation sur les stupéfiants dans le sens d'une dépénalisation de la possession de drogues à des fins personnelles sont étudiés dans le cadre de la réforme du code pénal. La consommation en tant que telle est devenue légale depuis 2006 mais, selon la commission des lois du Sénat, la loi actuelle (11.343/2006) manque de clarté. La commission suggère donc de définir la quantité destinée à des fins personnelles comme celle dont une personne a besoin pour cinq jours d'utilisation. Sont également inclus dans la proposition la dépénalisation de la culture à usage personnel et l'abaissement de la peine maximale pour trafic de quinze à dix ans. Les recommandations de la commission ont été envoyées au sénat pour débat en juin 2012.

Dans le même temps, certains développements témoignent d'une évolution parallèle dans le domaine judiciaire. Le 10 mai 2012, la cour suprême fédérale a ainsi jugé inconstitutionnelle la détention préventive d'une personne soupçonnée de crime lié à la drogue. Dans ce même esprit, beaucoup au Brésil estiment la détention préventive aberrante, alors que des dizaines de milliers de personnes sont actuellement emprisonnées pour cette raison, occasionnant une forte surpopulation dans les prisons du pays.

## Colombie

---

La consommation de drogues a été dépénalisée en Colombie suite à la décision de la cour constitutionnelle de 1994 qui stipule que la possession d'une « dose minimale » de drogue pour usage personnel « *ne peut être pénalisée* » quand elle se produit « *dans l'exercice des droits personnels [et] ne porte pas préjudice à autrui* » (Cour constitutionnelle, 1994). Mais en 2009 le gouvernement colombien a modifié sa Constitution en supprimant cette exception de 1994, repénalisant la consommation et la possession à usage personnel conformément à la loi 30 de 1986 sur les stupéfiants. Comme la cour suprême continue à défendre le principe de la dose minimale, dans la pratique une personne arrêtée avec de la drogue pour un usage personnel n'écope que d'une amende administrative et non d'une sanction pénale.

Par ailleurs, en juillet 2010, le gouvernement colombien approuva une « loi sur la sécurité publique » qui modifie le code pénal en imposant des peines sévères à quiconque serait pris en possession de certaines quantités de cannabis et de cocaïne. Le gouvernement

a présenté un nouveau projet de loi au Congrès qui propose une réduction de la dose minimale de cannabis de vingt à cinq grammes.

Malgré cette évolution régressive vers des schémas punitifs - en contraste avec ce qui se passe dans d'autres pays - des signes récents témoignent de pressions parallèles pour une dépénalisation et une approche de la drogue comme problème de santé. En juin 2012, l'assemblée plénière de la chambre a approuvé un projet de loi dans lequel l'État colombien reconnaît que l'usage, l'abus et la dépendance aux substances psychoactives, légales ou illégales, sont des questions de santé publique. Ce projet de loi obligerait l'État à accorder une attention spéciale aux consommateurs problématiques. Il faut également relever qu'une grande partie de la société civile et des spécialistes en matière de politique de drogues se sont opposés aux accents répressifs de la nouvelle loi proposée par le gouvernement.

Par ailleurs, le Congrès a une nouvelle fois discuté du projet de loi présenté par plusieurs courants politiques (libéral, vert et pôle démocratique) visant à dépénaliser la possession et la consommation de doses minimales. Et en avril 2012, le Congrès a commencé à débattre d'un projet de loi pour dépénaliser la culture de cannabis, de coca et de pavot, une question taboue jusqu'alors. Dans cette proposition, la production et le trafic de drogues resteraient illégaux. *Last but not least*, le président Santos a aussi ouvertement interrogé plusieurs aspects du régime global de la prohibition et, à l'échelle nationale, a soutenu l'idée de traiter la consommation de drogues comme une question de santé publique.

### **Mexique**

---

En août 2009, le Mexique a introduit la « loi contre le trafic de drogues », qui a dépénalisé la possession de petites quantités de drogue pour usage personnel, ce qui signifie que les individus ne sont plus passibles de poursuites. Cette loi, qui cherche à lutter contre le trafic de drogues à petite échelle (« *narcomenudeo* »), fait partie d'un package plus large qui vise l'amélioration de la situation sécuritaire dans le pays, suite à la croissance exponentielle de la criminalité organisée, de la violence et l'augmentation alarmante de la consommation de drogues les années précédentes (Hernandez et Zamudio, 2009).

Sur le plan juridique, la modification introduite par cette loi est cependant beaucoup plus modeste que ce qui était initialement

prévu. L'accent principal reste mis sur la criminalisation et l'incarcération comme principales solutions au problème de la drogue. Au lieu d'améliorer le statut juridique des usagers de la drogue, la loi sert plutôt à renforcer les pouvoirs de la police. Les seuils quantitatifs pour distinguer un utilisateur et un dealer sont très faibles et ne sont pas ajustés pour correspondre aux quantités qui circulent réellement dans la rue. Par exemple, un utilisateur ne peut posséder qu'un demi-gramme de cocaïne alors qu'il est souvent vendu par gramme dans la rue.

La loi n'a dès lors eu que peu d'impact en termes de décriminalisation des utilisateurs et n'a pas entraîné de diminution du nombre d'arrestations (Hernandez, 2010). Toutefois, elle a eu des aspects positifs concernant le principe d'acceptation de la dépénalisation de la consommation. Et en recentrant l'attention sur les questions de santé publique, elle pourrait avoir un impact sur la réduction de la violence au niveau du marché local. Plusieurs attaques sanglantes de centres de traitement dans diverses régions du Mexique indiquent que les usagers vulnérables subissent souvent les effets des guerres complexes entre gangs pour le contrôle des marchés locaux et des voies de transit vers les États-Unis.

Bien que le cannabis ne représente que 15 à 26 % des revenus des cartels mexicains selon une estimation de la Rand Corporation (2010), l'évolution vers la dépénalisation de cette drogue dans de nombreux États américains pourrait avoir un impact majeur à la fois sur les lois en matière de drogues au Mexique et sur le marché illégal et la violence qu'il génère dans ce pays. La société civile mexicaine (en ce compris d'importants secteurs économiques) demande avec de plus en plus d'insistance un changement radical dans la guerre nationale aux drogues, dans le sens d'une régulation juridique (Hernandez Tinajero, 2012).

## **Conclusions**

---

Les développements impressionnants en matière de politiques des drogues en Amérique latine ont atteint un point de non-retour. Dans plusieurs pays, la prise de distance avec le modèle de la guerre aux drogues est irréversible. Cette ouverture du débat politique et les réformes législatives qu'elle a entraînées n'ont pas été le fruit du hasard. Beaucoup de choses ont été faites les années précédentes qui ont préparé ce tournant. Plusieurs présidents latino-américains avaient déjà appelé à débattre d'alternatives et contesté l'attitude

des États-Unis qui leur imposaient une approche militarisée et un mécanisme de certification destiné à discipliner toute dissidence dans l'hémisphère.

Ces tentatives précédentes de contestation des dogmes hégémoniques avaient débouché sur la session spéciale de l'Assemblée des Nations unies (UNGASS) en 1998 et des bémols avaient ensuite été apportés au discours international, notamment à travers l'introduction d'un langage aujourd'hui largement accepté, bien que vague, sur une « approche équilibrée et intégrée », avec plus d'attention sur les responsabilités du Nord comme la réduction de la demande, le contrôle des précurseurs, les mesures de lutte contre le blanchiment et le financement de projets de développement alternatif.

À l'époque, de nombreuses personnalités d'Amérique latine avaient signé une lettre ouverte au secrétaire général Kofi Annan pour lui demander de veiller à ce que la session spéciale soit l'occasion d'un dialogue ouvert et honnête sur l'avenir des politiques mondiales en matière de lutte contre les drogues : « *Nous croyons que la guerre globale contre les drogues est maintenant en train de causer plus de tort que l'abus de drogue lui-même. Persister dans nos politiques actuelles ne fera que conduire à plus d'abus de drogue, à un renforcement des marchés de la drogue et des criminels, et à plus de maladies et de souffrances. Trop souvent ceux qui appellent à un débat ouvert, à une analyse rigoureuse des politiques actuelles, et à des solutions sérieuses de rechange sont accusés de reddition, mais la véritable capitulation, c'est quand la peur et l'inertie se combinent pour geler le débat, supprimer l'analyse critique et rejeter toute alternative* » (Public letter to Kofi Annan, 1998).

Parmi les signataires de l'époque se trouvait Juan Manuel Santos, alors président de la Fundación Buen Gobierno en Colombie, aujourd'hui président de ce pays et demandeur à ce titre d'une relance du débat sur le sujet. Le destinataire de la lettre, Kofi Annan, a rejoint en 2011 la Commission mondiale sur la politique des drogues, initiée par les anciens présidents Fernando Henrique Cardoso (Brésil 1995-2002), Ernesto Zedillo (Mexique 1994-2000) et César Gaviria (Colombie 1990-1994), ainsi que l'ex-secrétaire général de l'OEA (1994-2004). La Commission mondiale et ses acteurs clés latino-américains ont eu un grand retentissement et ont modifié les termes du débat dans la région.



L'UNGASS a permis un début de rééquilibrage Nord-Sud dans les directives globales sur le contrôle des drogues, mais a échoué à évaluer honnêtement l'efficacité et les effets pervers des politiques existantes et à explorer d'autres options possibles pour un meilleur contrôle. La mise en place du « mécanisme d'évaluation multilatérale » (MEM) en 1999 a aussi été une tentative pour désamorcer les tensions politiques entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine en matière de drogues, mais il n'a jamais atteint son objectif initial, à savoir remplacer le très controversé mécanisme de certification unilatéral des États-Unis.

Tant l'UNGASS que le MEM ont servi, dans un sens, de soupape de sécurité pour éviter que la pression pour le changement ne devienne explosive. Pour certains, l'étude de l'OEA/CICAD en cours vise un objectif similaire : témoigner d'un geste politique fort qui montre que le mécontentement croissant est pris au sérieux, tout en essayant de maîtriser le processus afin d'empêcher tout écart radical du modèle de contrôle actuel. D'après un observateur du sommet de Carthagène, *« n'ayant pas réussi à trouver un consensus sur la question des drogues, les présidents ont transmis le dossier à l'Organisation des États américains, une institution pourtant assimilée à un cimetière de ce genre d'initiatives »* (Guillermoprieto, 2012).

Pour effectuer le saut qualitatif attendu, le débat sur les politiques de drogues en Amérique latine doit reconnaître qu'il n'y a pas une solution unique au « problème des drogues » et qu'un éventail sophistiqué de réponses politiques est nécessaire pour réduire les niveaux de violence actuels, ainsi que les problèmes sociaux et de santé, et soulager les tribunaux engorgés et les prisons surpeuplées. Cette approche doit également faire la distinction entre les différents sous-marchés de la drogue, parce que le cannabis, les stimulants et les narcotiques exigent chacun une réponse politique spécifique.

Les sommets d'Antigua et de Carthagène montrent clairement qu'un accord politique sur des changements d'envergure ne sera pas facile à trouver. L'étape la plus importante maintenant doit être de trouver les arrangements et procédures adéquats pour mener la discussion de manière productive et éviter que l'OEA et la CICAD n'enterrent toute chance de faire avancer le débat. Cela nécessite un effort concerté pour tenter de rapprocher les différents niveaux et lieux de contestation, qui s'affirment de plus en plus mais semblent déconnectés.

Il s'agit tout d'abord des appels politiques de la Colombie et du Guatemala (avec l'appui du Costa Rica, du Mexique et du Honduras) à ouvrir le débat sur les alternatives, en vue de contrer l'expansion combinée de la drogue et de la criminalité, et de faire baisser une violence devenue incontrôlable. Il y a ensuite les réformes plus pragmatiques sur la législation en matière de drogues en cours notamment en Argentine, en Uruguay, au Brésil et en Équateur, au nom des droits humains et du fardeau ingérable sur le système judiciaire. Il y a enfin l'initiative bolivienne de défense de son marché intérieur de la coca, fondée notamment sur des textes internationaux relatifs aux droits des populations autochtones et aux droits culturels. Ces différents processus expriment le besoin politique de définir une réponse latino-américaine plus indépendante aux principaux problèmes liés à la drogue dans la région.

Une plus grande convergence entre ces différentes dynamiques pourrait faire la différence et créer les synergies politiques nécessaires pour maintenir l'élan des réformes et veiller à ce que l'étude de l'OEA/CICAD soit plus qu'une simple soupape de décompression. Cela pourrait également aider à réorienter une partie de l'énergie politique vers d'autres tribunes internationales et créer de nouvelles alliances pour nourrir et faire avancer le débat. Un consensus politique mondial, ou même hémisphérique, sur les orientations d'une nouvelle politique des drogues n'étant pas encore en vue, il est sans doute trop tôt pour se concentrer sur la recherche d'un nouveau « consensus de Vienne ».

Pour continuer à avancer, les dialogues politiques plus informels et les réunions d'experts doivent se poursuivre afin d'élaborer des propositions de réformes viables. Ces forums doivent dépasser la polarisation simpliste des débats entre « guerre aux drogues » et « légalisation ». Ils ont déjà prouvé leur utilité au cours des dernières années en contribuant à renforcer les visions communes et la détermination de rompre avec le statu quo. Ces réunions ne doivent pas être conçues comme des « brainstormings » conceptuels, mais doivent être ancrées dans les réalités concrètes de la région, dans le contexte juridique du système des Nations unies, et tenir compte des options de réforme des traités et des nombreux efforts de réforme déjà en cours en Amérique latine dans les domaines de la dépénalisation et de la proportionnalité des peines.

Parmi les différents points à mettre à l'agenda, citons la réflexion sur l'application des mesures urgentes de réduction des risques

dans le but de diminuer les niveaux de violence liés à la drogue ; le soutien à la position de la Bolivie défendant le droit de mâcher la feuille de coca ainsi qu'au développement d'un marché légal de la coca dans l'ensemble de la région ; le soutien au projet de l'Uruguay de réguler le marché du cannabis et de rassembler une coalition de pays d'Amérique latine et d'Europe à sa suite ; et le développement de propositions plus détaillées et spécifiques afin de réguler et de gérer les différents autres sous-marchés de la drogue.

Plusieurs réformes peuvent progresser en utilisant les marges de manœuvre juridiques à l'intérieur des conventions onusiennes sur le contrôle des drogues, tandis que pour d'autres, certaines dispositions devront être questionnées (Bewley-Taylor, 2012). La Bolivie est le seul pays à avoir jamais dénoncé la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et à avoir déclaré qu'elle ne pouvait accepter plus longtemps l'insupportable interdiction que ce traité impose sur la feuille de coca et ses usages traditionnels. L'Uruguay, quant à lui, a annoncé son intention d'opter pour une régulation publique du marché national du cannabis, au risque de se mettre en porte à faux vis-à-vis de ses obligations internationales.

Enfin, la nécessité de réformer le traité de Vienne a été exprimée clairement pour la première fois lors de la session de la Commission des stupéfiants de 2012 à Vienne par deux autres pays d'Amérique latine, le Guatemala et l'Argentine. Le ministre de la santé argentin a déclaré à la clôture de la plénière que *« nous devrions peut-être analyser si, après des décennies et compte tenu des résultats réalisés jusqu'ici, le temps n'est pas arrivé d'entamer un débat ouvert sur la cohérence et l'efficacité de certaines des dispositions contenues dans ces traités »* (55e session de la Commission des Nations unies sur les narcotiques, 2012).

L'Amérique latine a clairement pris l'initiative en matière de réforme des politiques de drogues et il ne sera pas facile de trouver une nouvelle soupape de sûreté. Un virage historique est amorcé.

Traduction de l'anglais : Aurélie Leroy

### Bibliographie

- 13<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement du mécanisme de dialogue et de concertation de Tuxtla (2011), Déclaration conjointe sur le crime organisé et le narcotrafic, Mérida, 5 décembre. [www.sela.org/attach/258/default/Declaracion\\_Conjunta\\_Sobre\\_Crimen\\_Organizado\\_y\\_Narcotrafico\\_-\\_XIII\\_Cumbre\\_de\\_Jefes\\_de\\_Estado\\_y\\_de\\_Gobierno\\_del\\_Mecanismo\\_de\\_Tuxtla.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_Conjunta_Sobre_Crimen_Organizado_y_Narcotrafico_-_XIII_Cumbre_de_Jefes_de_Estado_y_de_Gobierno_del_Mecanismo_de_Tuxtla.pdf).

- Armenta A. (2012), *À Growing Dissent*, Transnational Institute, mai, [www.tni.org/article/growing-dissent](http://www.tni.org/article/growing-dissent).
- Barriuso Alonso M. (2011), « Cannabis social clubs in Spain, A normalizing alternative underway », *TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies*, n° 9, janvier.
- Bewley-Taylor D. & Jelsma M. (2012), « The Limits of Latitude – the UN Drug Control Conventions », *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, n° 18, TNI/IDPC, mars.
- Chambre des députés de la Nation (2012), Proyecto de ley 0981D-2012, 011, Régimen contra el narcotráfico ley 23737; modificaciones sobre despenalización de la tenencia de drogas para uso personal, [www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0981-D-2012](http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0981-D-2012).
- CICAD (2012), Fifty-first Session, 11 mai, [www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?id=1424](http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?id=1424).
- Commission des Nations unies sur les narcotiques (2012), 55<sup>e</sup> session, Vienne, 16 mars.
- Congreso de Colombia (2011), *Ley 1453*, 24 juin, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145324062011.pdf>.
- Cour Constitutionnelle (1994), Sentencia, *Despenalización del Consumo de la Dosis Personal*, Bogota, 5 mai, [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6960#1](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6960#1).
- Garibotto G. (2010), « Prisons and drugs in Uruguay », in *Systems Overload - Drug Laws and Prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA)/Transnational Institute (TNI), décembre, [http://druglawreform.info/images/stories/documents/Systems\\_Overload/TNI-Systems\\_Overload-uruguay-def.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/documents/Systems_Overload/TNI-Systems_Overload-uruguay-def.pdf).
- Guillermoprieto A. (2012), « Drugs: The Rebellion in Cartagena », *The New York Review of Books*, 7 juin, [www.nybooks.com/articles/archives/2012/jun/07/drugs-rebellion-cartagena/](http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/jun/07/drugs-rebellion-cartagena/).
- Hernández Tinajero J. (2012), « La comunidad de negocios como un factor de cambio en las políticas de drogas en México », TNI weblog, 14 juin, [www.druglawreform.info/es/weblog/item/3532-la-comunidad-de-negocios-como-un-factor-de-cambio-en-las-politicas-de-drogas-en-mexico/](http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3532-la-comunidad-de-negocios-como-un-factor-de-cambio-en-las-politicas-de-drogas-en-mexico/)
- Hernández Tinajero J. & Zamudio Angles C. (2009), « Mexico: The Law Against Small-Scale Drug Dealing, A Doubtful Venture », *TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies*, n° 3, novembre.
- Hernández A. P. (2010), « Drug legislation and the prison situation in Mexico », in *Systems Overload - Drug laws and prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA)/Transnational Institute (TNI), décembre.
- Jelsma M. (2003), « Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs », *International Journal of Drug Policy*, vol. 14, n° 2, avril.
- Jelsma M. (2012), *Chronicle of a Debate Foretold. Drugs on the Latin American summits*, 5 avril, [www.druglawreform.info/en/weblog/item/3340-chronicle-of-a-debate-foretold](http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3340-chronicle-of-a-debate-foretold).
- Metaal P. (2009), « Pardon for Mules in Ecuador: a Sound Proposal », *TNI Series Legislative Reform of Drug Policies*, n° 1, février 2009.
- OEA (2012a), *Communiqué of the Heads of State and Government on the holding of the International Conference of Ministers of Foreign Affairs and Heads of Specialized National Agencies on the global drug problem*, 15 avril.
- OEA (2012b), *Inaugural address by the President of CICAD*, Mr. Rafael Bielsa, CICAD/doc.1957/12, 11 mai.
- OEA (2012c), *Intervención de la Señora Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín Cuéllar, ante la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC)*, 5 juin.

- OEA (2012d), *Palabras del Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, GRIC a nivel Ministerial en el marco de la XLII Asamblea General (Cochabamba, Bolivia)*, 5 juin.
- Pachico E. (2012), « At Summit, Americas Unanimously Back New Regional Crime Body », *InSight Crime*, 16 avril.
- « Public Letter to Kofi Annan » (1998), 1<sup>er</sup> juin, [www.drugsense.org/unletter.htm](http://www.drugsense.org/unletter.htm).
- Rand Corporation (2010), « Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico ; Would Legalizing Marijuana in California Help ? », *RAND Corporation occasional paper*.
- Ruchansky E.(2012), Sabini, « del Frente Amplio: "Impacto enorme" », *Página 12*, 21 juin.
- Sample K. & McCoy J. (2012), « War on drugs: There has to be a better way », *The Miami Herald*, 24 avril.
- Vargas R. (2011), « Sociedad civil colombiana pide ser consultada sobre la reforma de la ley de droga », *TNI weblog*, 6 octobre.
- Vega W. (2012), « No nos enganchem a un convoy de destrucción: Laura Chinchilla », *El Tiempo*, Bogotá, 13 avril.
- Wyss J.(2012), « At summit, drug talk likely to be hot but hidden », *The Miami Herald*, 14 avril.
- Youngers C. (2012), « Drug-Law Reform Genie Freed from Bottle at Summit of the Americas », *Foreign Policy in Focus*, 18 avril.

