

**VIIIe ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES
8-10 SEPTEMBRE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

GROUPE DE TRAVAIL : LES ASPECTS TRANSNATIONAUX DE LA SÉCURITÉ DU CITOYEN

ORATEUR : ERIC L. OLSON

*** NE PAS CITER SANS L'AUTORISATION DE L'AUTEUR**

1. CONTEXTE

Pendant plus d'une décennie, les questions de crime et de sécurité ont été au cœur des préoccupations des citoyens de la région. Que ce soit les *favelas* de Rio, les *barrios urbanos* de Caracas, les *pandillas* de l'Amérique centrale et le crime organisé du Mexique et de la Colombie, pour n'en nommer que quelques-uns, les citoyens demandent à leur gouvernement de mettre en place des politiques plus efficaces pour aborder l'insécurité qui cause de nombreuses pertes en vies humaines et économiques.

L'insécurité publique est un sous-produit de nombreux facteurs complexes et interreliés comme l'impunité généralisée, qui s'expliquent, en grande partie, par la faiblesse et l'inefficacité des organismes d'application de la loi, la disparité économique et l'effondrement des réseaux familiaux et sociaux de soutien.

Non seulement le crime et la violence sont des problèmes locaux et nationaux, mais ces dernières années, ses dimensions internationales et transnationales ont pris toute leur importance; il devenait essentiel d'élargir la coopération transfrontalière. L'ambassadeur William Bronwfield, United States Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, a abondé dans le même sens dans l'un de ses récents discours sur le crime organisé en Amérique centrale : « ... à la base, les [organisations criminelles] représentent des menaces régionales. Elles ne sont pas propres à un pays. Elles touchent toute la région de l'Amérique centrale; la solution doit donc également être régionale. »

Bien que le trafic de la drogue et la traite des personnes aient toujours eu des dimensions transnationales, certaines organisations criminelles sont devenues de plus en plus transnationales en étant présentes à divers niveaux et dans plusieurs pays. Dans certains cas, elles ne font pas que transiter d'un pays à l'autre, mais elles s'y établissent.

2. LA JUSTIFICATION D'UNE VISION TRANSNATIONALE

Donc, si la menace à la sécurité du citoyen ne se situe pas seulement aux échelles locale et nationale, mais aussi au plan transnational, il est logique de s'attaquer au problème d'un point de vue international et collectif plutôt qu'individuel. Dans ce contexte, les responsables de politiques ont au moins trois raisons de tenir compte des dimensions transnationales du crime organisé :

Premièrement, il est stratégiquement important pour l'État de bien cerner les composantes internationales du crime organisé et de solliciter l'aide de partenaires internationaux pour réagir à la menace. Le fait de comprendre les liens internationaux entre les organisations criminelles de l'Amérique centrale et celles du Mexique ou de la Colombie permettra de mettre en place des opérations stratégiques. De plus, les organisations criminelles transnationales (OCT) ne traitent pas toujours avec des partenaires locaux. À l'occasion, elles s'établissent sur le territoire afin de faire circuler leur produit illicite ou d'étendre leur présence criminelle. Par exemple, bien qu'elles puissent provenir du Mexique, plusieurs organisations criminelles mexicaines sont transnationales parce qu'elles ont un réseau de vente important aux États-Unis, des activités dans les Andes, une présence accrue en Amérique centrale, des activités globales en Afrique de l'Ouest et en Europe, et des transferts financiers internationaux probablement contrôlés par le crime organisé russe ou asiatique.

Deuxièmement, le fait de travailler dans un cadre de coopération transnationale peut contribuer à contrer la mobilité relative des OCT. Réussir à affaiblir des organisations criminelles dans un pays pourrait signifier le déplacement des activités de ces dernières dans un ou plusieurs autres pays. C'est ce qui s'est passé dans les années 1980 lors de la fermeture du couloir des Caraïbes, entraînant l'ouverture de nouvelles routes et la création de nouveaux partenariats dans le couloir méso-américain. C'est ce qu'on appelle l'effet de rebondissement. Une collaboration et une coordination internationales accrues pourraient aider à prévoir ces mouvements et à prendre les mesures pour les gêner.

Une vision régionale ou transnationale comporte toutefois aussi de nombreux défis.

Premièrement, la vision transnationale est contrecarrée par les récentes décennies passées à résoudre les problèmes d'insécurité publique dans un contexte de souveraineté nationale, et dans certains cas, dans une optique de coopération bilatérale. L'échange de renseignements transfrontaliers et la collaboration opérationnelle entre pays sont encore rares, quoiqu'existants.

Deuxièmement, une telle vision n'aura du succès que si elle est fondée sur le partage des responsabilités. L'expérience des États-Unis et du Mexique est éloquent à cet égard. Pendant plusieurs années, le trafic de la drogue était perçu comme le problème de l'autre. Les États-Unis ont insisté auprès du Mexique – et dans les faits auprès de la plupart des pays de l'Amérique latine – pour en faire plus pour arrêter la production de la drogue et sa distribution aux États-Unis. Inversement, bon nombre de personnes au Mexique et ailleurs dans la région croyaient que le trafic de la drogue sur leur territoire n'était pas vraiment problématique puisque la consommation nationale était relativement faible et que la violence était souvent isolée aux régions rurales.

Ce point de vue s'est transformé de façon importante pendant les mandats de George W. Bush et de Felipe Calderón Hinojosa. Les deux pays ont signé la toute première entente de coopération en matière

de sécurité : l'Initiative Merida. Cet accord a été rendu possible par le fait que les représentants américains ont pris davantage conscience que la consommation de drogue et l'argent généré par son commerce étaient des problèmes auxquels les États-Unis devaient apporter une plus grande attention. De même, le président Calderón a reconnu pour la première fois que les organisations criminelles représentaient une menace sérieuse pour la société et l'État mexicain, et que cette question devait donc faire partie des priorités de son gouvernement. Il a aussi convenu qu'une coopération accrue avec les États-Unis était souhaitable, ce qui s'est avéré coûteux politiquement pour lui et son parti.

Un dernier avantage de la coopération transnational repose sur les leçons apprises des efforts déployés par d'autres pays. Les expériences de la Colombie et du Mexique peuvent fournir de l'information importante sur le fonctionnement et les activités d'une OCT, ou alimenter les stratégies à préconiser dans la lutte aux organisations criminelles. Il existe maintenant une littérature abondante et fiable sur l'expérience de la Colombie qui pourrait grandement servir aux autres pays de la région, particulièrement s'ils collaborent pour lutter contre les mêmes groupes ou problèmes.

3. INITIATIVES RÉGIONALES EXISTANTES

Dans ce contexte, un nombre d'initiatives de sécurité régionale multilatérales commence à être mis en place pour aborder les dimensions transnationales du crime organisé.

En plus de l'Initiative bilatérale Merida traitée précédemment, la Central America Regional Security Initiative (CARSI) et la Caribbean Basin Security Initiative (CBSI) ont pris forme peu à peu en vue de renforcer la coopération transnationale pour lutter contre la menace des OCT.

La CARSI est l'approche globale des États-Unis pour améliorer la sécurité en Amérique centrale. Elle comprend des composantes de développement socioéconomique, des programmes de prévention du crime destinés principalement aux jeunes à risque et le travail des organismes d'application de la loi habituellement chapeauté par le Central America Citizen Security Partnership. Ces initiatives visent à permettre aux pays d'Amérique centrale de lutter efficacement contre le crime en général et le crime transnational en :

- Appuyant des programmes de sécurité et de maintien de l'ordre communautaires pour aborder les préoccupations et l'insécurité locales.
- Perturbant la capacité de fonctionnement des trafiquants par l'amélioration des activités de renseignements, le renforcement des frontières, la réduction de leur capacité de blanchiment d'argent et la nuisance au trafic d'armes.
- Créant des organismes gouvernementaux responsables et fiables dans les régions, les États et le pays. Dans le passé, ces efforts étaient centrés sur l'application de la loi, plus particulièrement sur la capacité de la police et des forces armées. Malgré l'importance évidente de cette mesure, une telle approche restrictive du renforcement des institutions comporte de sérieuses limites. Il est de plus en plus important d'avoir des organismes de poursuite et judiciaires responsables et transparents, de meilleurs systèmes correctionnels et pénitentiaires, une surveillance et une responsabilité financières améliorées, non seulement pour garantir que les ressources servent aux fins prévues et qu'elles ne sont pas détournées ou subtilisées, mais aussi pour s'assurer de leur utilisation efficace. (Les fonds peuvent être dépensés conformément aux lois établies et selon un principe d'intégrité,

mais si le programme auquel il est destiné est inefficace et ne produit pas de résultats tangibles, il s'agit d'argent perdu.) Dans ce contexte, les législatures et les parlements ont un rôle important à jouer pour surveiller (fiscalisation) l'efficacité et les résultats d'une stratégie, et soulever les questions qui en découlent.

- Investissant dans les collectivités fortes au moyen de programmes de développement économique, d'aide aux entreprises et à la création d'emplois, et d'une politique sociale visant à accroître les occasions et les programmes éducatifs pour aider les jeunes à risque à composer avec l'éclatement des familles, le manque de soutien communautaire, la piètre qualité de l'enseignement et l'accès limité aux emplois. Des services publics adéquats et un accès aux soins de santé sont aussi des composantes importantes de cet effort. Il faut noter que bien que l'accent de ces programmes soit habituellement « urbain », les programmes comportent un élément « rural » important pour offrir des moyens de subsistance de rechange et une présence efficace de l'État pour combattre l'érosion d'organismes locaux créés par des organisations criminelles dotées de ressources financières considérables. La pénétration du crime organisé dans la région du Petén au Guatemala illustre bien la menace à la sécurité nationale d'une stratégie de développement rural déficiente et d'une présence de l'État insuffisante.
- Accroissant la coopération entre organismes et la coordination internationale (éléments essentiels) pour éviter le dédoublement des efforts et d'affaiblir la capacité de réponse des États. En Amérique centrale, cette question est maintenant abordée dans le contexte du Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Les sept pays de l'Amérique centrale, en collaboration avec des donateurs internationaux, ont convenu d'une stratégie de sécurité élargie pour la région. L'entente, signée en juin, est importante pour deux raisons. Premièrement, elle se veut une stratégie élaborée par les pays eux-mêmes et non imposée par des acteurs étrangers. De plus, elle force les donateurs à mieux coordonner leurs programmes d'aide et à collaborer davantage dans le cadre de ceux-ci. Ces actions sont importantes et se veulent des pas dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire. La SICA et les pays ont-ils la capacité et la volonté de mettre en œuvre et d'appliquer ces stratégies à l'échelle nationale et de manière concertée avec leurs partenaires régionaux? À l'heure actuelle, la stratégie de la SICA est principalement composée de plans de sécurité nationaux. Il reste à voir également si les donateurs mettront de côté leurs propres priorités et intérêts institutionnels ou nationaux pour soutenir les initiatives sans chercher à imposer leur programme à ces pays.

La Caribbean Regional Security Initiative (CRSI) est une autre initiative de sécurité régionale importante qui émerge. Une fois de plus, les États-Unis collaborent étroitement avec les États des Caraïbes pour définir les paramètres de la stratégie, pour la plupart constants avec ceux des initiatives de Merida, de la CARSI et de la SICA. La stratégie de la CRSI n'est toutefois pas aussi détaillée, elle s'attarde aux enjeux pressants et importants des économies d'échelle.

4. LE RÔLE DES LÉGISLATURES ET DES PARLEMENTS

Chaque pays possède son propre système parlementaire composé de secteurs de responsabilités et de capacités différents. Je ne désire pas trop généraliser ce point, ni le développer davantage en raison du manque de temps. Toutefois, après réflexion, les législatures et les législateurs peuvent utiliser un certain nombre d'éléments importants pour aborder la question du crime organisé transnational. Parmi ceux-ci :

- I. Mettre à jour et moderniser les lois nationales pour s'attaquer aux nouvelles menaces posées par les organisations criminelles transnationales. Cela pourrait se traduire, par exemple, par la modernisation des lois sur la transparence et bancaires pour s'assurer que l'État possède les outils nécessaires pour lutter contre les techniques sophistiquées et en constante évolution du crime organisé pour transférer des fonds et infiltrer des organismes d'État.
- II. S'assurer de la présence de contrepoids, ou de mesures de contrôle, dans les autres organismes d'État pour garantir la reddition de compte à l'égard des ressources utilisées, et plus important encore, l'efficacité de la stratégie en matière de sécurité mise en place par le pouvoir exécutif.
- III. Accroître la capacité technique de la législature sur les questions stratégiques clés, telles que la modernisation de l'État, l'application de la loi et les stratégies de lutte contre le crime. Les législatures doivent compter sur leur propre capacité indépendante pour comprendre les meilleures pratiques de lutte contre le crime organisé les plus récentes. Bien qu'il ne dicte peut-être pas la stratégie nationale, la capacité des législatures à comprendre et à définir les politiques est essentielle pour garantir une approche à long terme équilibrée.
- IV. Les législatures, comme le pouvoir exécutif, doivent développer la capacité de collaborer avec les organisations de la société civile sur les enjeux complexes du crime et de la violence. Non seulement certaines organisations ont une expertise qui pourrait s'avérer utile aux responsables de politiques, mais il est fondamentalement important de permettre aux groupes de la société civile – universitaires, victimes et groupes économiques – de faire partie des solutions mises de l'avant par l'État. Si les citoyens et la société civile organisée se sentent marginalisés par l'État et ses représentants, cela pourrait miner ou affaiblir les efforts déployés par l'État pour lutter contre le crime.
- V. Enfin, les législatures peuvent jouer un rôle prépondérant dans la promotion d'une collaboration transnationale accrue dans la lutte contre le crime. Ces partenariats peuvent porter des fruits maintenant ou à long terme, mais ils peuvent s'avérer vitaux pour élaborer une stratégie globale pour lutter contre ce qui est déjà une menace transnationale.

5. CONCLUSION

Il ne fait aucun doute que les efforts pour lutter contre le crime et l'insécurité publique doivent commencer à l'échelle locale et inclure les acteurs, les collectivités et les autorités locaux, travaillant ensemble pour aborder les facteurs complexes qui contribuent à la croissance des activités criminelles et à l'insécurité. Néanmoins, puisque certaines organisations criminelles deviennent des joueurs transnationaux, les gouvernements des Amériques doivent aussi mettre de l'avant une stratégie collaborative multinationale pour lutter contre le crime organisé. Une telle stratégie nécessitera de relever certains défis importants alors que l'échange de renseignements et les partenariats entre organismes institutionnels et d'application de la loi ne sont pas fréquents et soulèvent des questions politiques et de souveraineté nationale. La nature transnationale du crime organisé demande toutefois de plus en plus que les nations travaillent dans cette direction, définissant les limites et les possibilités de telles collaborations. Dans ce contexte, les législatures doivent jouer un rôle important pour créer une collaboration transnationale et moderniser les lois nationales requises pour combattre le crime organisé de plus en plus sophistiqué, et en garantir l'efficacité.

BIOGRAPHIE ABRÉGÉE DE L'ORATEUR: ERIC L. OLSON

Eric L. Olson est associé principal au Mexico Institute du Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington, DC. Il y supervise les travaux de l'établissement sur la coopération en matière de sécurité entre les États-Unis et le Mexique, et les recherches menées sur le crime organisé et le trafic de la drogue entre les États-Unis, le Mexique et l'Amérique centrale.

Avant de se joindre au Wilson Center, il a occupé le poste de spécialiste principal au Department for Promotion of Good Governance à l'Organisation des États américains de 2006 à 2007. Il a cumulé les fonctions de directeur par intérim des relations gouvernementales à Amnesty International USA et de directeur-conseil pour les Amériques de 2002-2006. Auparavant, il a travaillé comme associé principal du Mexique et des Politiques économiques au bureau de Washington sur les questions touchant l'Amérique latine pendant huit ans. De 1989 à 1993, il a été directeur des programmes au Augsburg College's Center for Global Education à Cuernavaca, au Mexique. De 1986 à 1988, il a travaillé au Honduras, en Amérique centrale, comme spécialiste en développement pour le compte de diverses organisations non gouvernementales locales.

Il a témoigné à maintes reprises devant le Congrès américain. Il a participé à plusieurs reportages comme commentateur expert sur les droits de la personne, les politiques sur la drogue et le crime organisé. Il a rédigé plusieurs papiers sur les relations entre les États-Unis et le Mexique, la réforme électorale et démocratique au Mexique, la politique américaine sur les stupéfiants et la Colombie.

Études : M.A., Affaires internationales, American University; B.A., Histoire et Enseignement secondaire, Trinity College.