

Brésil et Canada : Quelles sont les solutions?

Edgar J. Dosman et Kenneth N. Frankel

Résumé

Le Canada n'entretient pas, dans les Amériques, de relations bilatérales aussi importantes et aussi confuses que celles avec le Brésil. Ces relations sont importantes parce qu'elles mettent en présence les deux économies et les deux espaces géographiques les plus vastes des Amériques – en dehors des États-Unis bien sûr. Elles sont complexes car des questions insignifiantes – comme l'affaire Lamont-Spencer ou bien l'interdiction d'importation sur le bœuf brésilien – les dominent et les caractérisent souvent. La Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) s'est penchée sur ce sujet ("*Getting Over the Jet-Lag*") en mars 2001 et a conclu que le potentiel d'échange entre les deux pays était inexploité. Cette année, nous examinons de nouveau la question et nous concluons que malgré certains progrès, rien n'a vraiment changé. Aussi, le poids politique et économique des deux pays au sein de l'hémisphère justifie pleinement l'attention et les propos que suscitent les relations entre le Canada et le Brésil.

Ce document examine les relations bilatérales entre les deux pays. Il énumère plusieurs initiatives positives qui aideront à renforcer le fondement de ces relations et les place dans leur contexte. Ensuite il présente les secteurs dans lesquels les intérêts nationaux du Canada et du Brésil semblent converger. Enfin, le document propose un certain nombre d'approches concrètes qui pourraient, individuellement et collectivement, aider les deux pays à exploiter pleinement le potentiel de ces relations.

Une place pour le changement

Les relations que le Canada entretient avec le Brésil sont à la fois importantes et perturbées. Comme l'indique un récent document d'analyse politique de FOCAL, elles se définissent par leur potentiel latent. La décision du Canada, en février 2001, d'imposer un embargo commercial temporaire sur les produits de viande du Brésil a excité le discours public antagoniste qui existait dans les deux camps en raison du différend commercial qui n'était toujours pas réglé entre Bombardier et *Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.* (Embraer). Le Canada a soutenu que le Brésil avait omis de fournir des renseignements concernant l'infection possible du bétail brésilien à l'encéphalopathie bovine spongiforme (maladie de la vache folle), mais les Brésiliens ont estimé de leur côté qu'il s'agissait d'une mesure de rétorsion délibérée en réaction au différend entre Bombardier et Embraer. Dès que l'Agence canadienne d'inspection des aliments a rendu sa décision, les États-Unis et le Mexique ont emboîté le

pas, ce qui a donné lieu à une manifestation inhabituelle contre le Canada dans les rues de São Paulo. À l'époque, des informations de presse ont indiqué à tort qu'une décision devait être automatiquement suivie par les deux autres parties à l'Accord de libre échange nord-américain (ALÉNA), alors qu'en réalité, les trois décisions avaient été prises séparément. Les relations sont alors tombées à un niveau sans précédent, ce qui a terni l'image du Canada au Brésil et nuit à ses relations officielles avec lui.

Heureusement, les deux pays se sont rendus compte depuis que pour rétablir la confiance mutuelle sur une foule de questions fondamentales, il valait mieux se montrer moins agressif au sujet des enjeux commerciaux. Au cours de la dernière année, Ottawa et Brasilia ont envoyé une série de messages préliminaires, mais non moins importants, et ont organisé des rencontres (tout récemment, à l'occasion d'une réunion du Groupe de Cairns à Montevideo et du Groupe consultatif de l'Accord de coopération sur le commerce et les investissements) au cours desquelles les deux parties ont multiplié les déclarations pour enterrer le passé. Il est maintenant possible de relancer prudemment les échanges au moyen d'une série d'initiatives et de programmes concrets. Cependant, étant donné les erreurs et les malentendus du passé, il y a lieu d'éviter tout faux pas additionnel et, pour ce faire, de bien comprendre la complexité des relations canado-brésiliennes et le défi qui se présente actuellement.

Politique officielle

Dans l'ensemble, le malaise qui s'est installé entre le Canada et le Brésil s'atténue. Si le Canada souhaitait se mettre dans une situation problématique au sein des Amériques, le Brésil était le premier pays avec lequel engager le combat. Assez curieusement, dans sa politique étrangère, le Canada a toujours souscrit verbalement à l'importance du Brésil en tant que puissance hémisphérique et mondiale.

Le Brésil représente de loin la puissance économique et politique prédominante de l'Amérique du Sud. Par sa taille, son activisme, son esprit d'entreprise, sa technologie, sa langue, son dynamisme culturel et son développement pédagogique, il laisse ses partenaires continentaux loin derrière. Selon une étude récente de *TD Economics*, le PIB du Brésil, en termes de pouvoir d'achat, se classe au 9^e rang mondial (après celui des États-Unis, de la Chine, du Japon, de l'Allemagne, de l'Inde, de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie) et représente une part de la production mondiale estimée à 2,6956 % (comparativement à 1,9741 % pour le Canada). Son économie, que les Brésiliens qualifient eux-mêmes de « phénoménale », est deux fois plus importante que celle de la Russie.

La puissance économique permet de projeter une image de puissance politique. Le Brésil est de fait le leader politique de l'Amérique du Sud et il agit comme arbitre lorsque des différends politiques s'y présentent. Il s'ingère dans les différends à la grandeur du continent, y compris dans la région andine et au Paraguay, où les conflits sont fréquents. Alors que l'Argentine est aux prises avec un flot constant de problèmes économiques et politiques qui le limite à jouer un rôle régional, le Brésil dispose d'une position unique de grande importance à l'intérieur du continent.

Pour mieux comprendre l'importance du Brésil dans la politique canadienne, il faut surtout tenir compte

du fait qu'il participe activement aux affaires mondiales et y exerce une grande influence. C'est une force prédominante au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) où il joue un rôle de chef de file depuis longtemps. En tant que puissance, le Brésil se fait de plus en plus le pivot de l'Amérique du Sud et de l'Atlantique Sud, ce qui lui vaut une reconnaissance particulière et des moyens de négociation dans toutes les capitales. Avec des intérêts économiques et culturels partout sur la planète, y compris en Afrique, où l'influence des autres puissances est minime, le Brésil a appris à jouer un rôle important sur la scène politique mondiale.

Les relations entre les États-Unis et le Brésil sont bonnes depuis longtemps. Elles ont été cimentées à la Conférence de Rio de Janeiro en 1942, où ils sont devenus alliés contre les forces de l'Axe, une alliance qui devait se poursuivre vingt ans après le conflit. Malgré des tensions intermittentes, Washington est intervenu au nom du Brésil à des moments cruciaux (notamment en 1998 où le gouvernement américain a déboursé 41,5 milliards de dollars US afin d'atténuer la dévaluation du real brésilien).

Au cours des douze derniers mois, Ottawa a voulu souligner dans les forums multilatéraux qu'il reconnaissait l'importance du Brésil dans le système international. Le Canada a officiellement déclaré que le Brésil était sa priorité en Amérique du Sud. La nécessité de définir des intérêts convergents et de renforcer les relations bilatérales avec le Brésil fait partie de la politique officielle du Canada. Le gouvernement Chrétien a appuyé la candidature du Brésil au Conseil de sécurité de l'ONU, et a également cherché à conclure une entente avec le Marché commun du Sud (MERCOSUR) en signant, en 1998, un accord sur le commerce et les investissements avec les quatre membres (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay). D'après le dernier énoncé de politique du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) sur l'Amérique latine, Ottawa s'est engagé à développer des liens constructifs et fertiles avec le MERCOSUR.

Le Brésil et le Canada ont prévu une multitude de programmes bilatéraux. La Société pour l'expansion des exportations (SEE) a placé le Brésil parmi les cinq principaux pays en développement où investir (avec la Chine, l'Inde, la Turquie et le Mexique) et a ouvert un bureau à São Paulo pour toute la région du MERCOSUR. En 1995, l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) a créé un programme distinct de transfert de technologies avec le Brésil et les pays du cône Sud (dont le siège est situé à Santiago). Il s'agit de sa première initiative de développement à grande échelle dans la région. Agriculture Canada a désigné le Brésil comme marché prioritaire en Amérique du Sud. La visite du président Henrique Cardoso, en 1997, où il était accompagné de 100 personnalités de tous les secteurs d'activités brésiliens, a été suivie, en 1998, d'une visite du premier ministre Chrétien et d'Équipe Canada, formée de 500 gens d'affaires. En 1999 uniquement, 17 missions brésiliennes sur des questions de commerce, de sécurité et de politique ont été réalisées au Canada.

Ces récentes activités bilatérales et multilatérales n'ont pas encore permis de cimenter ou d'institutionnaliser une amitié durable entre le Canada et le Brésil, et les relations sont toujours entachées par le différend qui a précédé les récents gestes d'amitié.

Sur le terrain

Les relations bilatérales entre les deux pays peuvent se fonder sur de nombreux précédents. Pendant les trente premières années qui ont suivi la Deuxième guerre mondiale, le Brésil a été au centre de la politique étrangère canadienne en Amérique du Sud, surtout grâce à l'intervention soutenue et manifeste du secteur privé, avec en tête l'entreprise canadienne *Brazilian Light and Traction*. Les relations se sont aussi développées avec l'effort de guerre commun, où des troupes canadiennes et brésiliennes ont combattu côte à côte en Italie. Après 1945, les deux pays ont connu une croissance rapide, et même si l'un était au Nord et l'autre au Sud, ils ont collaboré sur d'importantes questions comme le traité sur le droit de la mer et le dialogue nord-sud.

La visite officielle du premier ministre Pierre Elliot Trudeau au Brésil en 1981 et celle du président Joao Baptista Figueiredo au Canada en 1982 ont semblé jeter les bases d'une politique étrangère axée sur le bilatéralisme entre les deux pays. À Rio, M. Trudeau a exhorté le Brésil à créer avec le Canada des liens entre les pays riches et les pays pauvres et à mettre de l'ordre dans un monde menacé par le chaos. Lorsque le président Figueiredo s'est rendu à Ottawa, M. Trudeau lui a signalé que le Canada songeait d'abord au Brésil et à son peuple dans ses efforts pour créer des partenariats plus forts et mutuellement bénéfiques. Des pourparlers annuels entre les ministres des Affaires étrangères de chaque pays devaient avoir lieu; l'accord de 1980 visant à promouvoir la coopération commerciale et industrielle a été renforcé par un crédit de 160 millions de dollars canadiens de la SEE, des prêts à Bombardier et des ventes de blé, sans mentionner un prestigieux contrat de communications par satellite. Un fructueux dialogue multisectoriel entre les hautes sphères du Canada et du Brésil a été amorcé en 1985 par la Chambre de commerce Canada-Brésil et a donné naissance à un document visionnaire intitulé *Blueprint for the Year 2000: Managing Change in an Interdependent World*.

Malheureusement, cette rencontre s'est avérée le point culminant des relations canado-brésiliennes. Les occasions de construire sur ces bases commerciales et diplomatiques n'ont pas été saisies. Si le rétablissement de la démocratie et l'ouverture économique de l'Argentine après la guerre froide a redonné vie aux relations bilatérales entre le Canada et l'Argentine, c'est exactement le contraire qui s'est produit avec le Brésil. Parmi les facteurs qui ont entraîné le mécontentement du Brésil face au Canada, citons la réaction démesurée par rapport à la crise de l'endettement qui s'est déclenchée en 1982 et qui a touché les relations du Canada avec toute l'Amérique latine; la fermeture malavisée du Consulat du Canada à Rio le 13 novembre 1983 pour des raisons budgétaires; l'effondrement de l'Association canadienne – Amérique latine et Antilles (ACAL); et les guerres centraméricaines qui occupaient le peu d'attention que les dirigeants portaient à la région.

Après l'adoption en 1989 par le Cabinet d'Ottawa de la *Stratégie latino-américaine* et les préparatifs conjoints du Brésil et du Canada en vue de la conférence mondiale sur l'environnement à Rio en 1992, les relations entre les deux pays ont connu un certain regain. Mais elles se sont retrouvées de nouveau en perte de vitesse en raison d'une série d'irritants politiques et commerciaux : les protestations de Chico Mendes et la croisade tapageuse des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes en faveur de la forêt tropicale humide; les protestations du Canada concernant l'emprisonnement de David Spencer et de Christine Lamont pour l'enlèvement, en 1990, d'un homme d'affaires de São

Paulo, une histoire qui est devenue assez célèbre dans la presse canadienne mais qui a pris beaucoup plus d'ampleur dans la presse brésilienne; en plus de divers irritants commerciaux, dont l'imposition par Ottawa de droits relatifs au dumping sur l'acier. Malheureusement, comme le grand mécontentement causé par ces irritants commençait à s'estomper, et qu'Équipe Canada, à laquelle participaient le premier ministre Chrétien et 250 gens d'affaires, effectuait sa première visite, en 1995, le différend commercial entre Bombardier et Embraer a éclaté. Il portait sur des subventions dans le marché régional des avions de transport à réaction et a donné lieu à une succession d'appels devant l'OMC, ainsi qu'à une nouvelle vague de subventions concurrentielles. La dégradation n'a fait que continuer, et l'incident de la maladie de la vache folle, en février 2001, a nuit encore davantage à des relations bilatérales déjà amères.

Les perceptions erronées et les différends commerciaux sont inévitables entre des partenaires commerciaux. Mais, à l'exemple du Canada et des États-Unies, elles ne doivent pas dérapier et entacher l'ensemble des relations bilatérales. Normalement, un solide réseautage sur les plans civil, universitaire et culturel produit un effet médiateur et les dommages sont réduits par la profondeur et l'ampleur des relations officielles, commerciales et non gouvernementales. Malheureusement, cela n'a pas été le cas entre le Brésil et le Canada. Les malentendus se sont multipliés sans qu'aucun contrôle ne soit exercé. Par exemple, aucun des gouvernements n'a pleinement compris l'importance du secteur aérospatial au sein de son propre pays. *Embraer* est un symbole de la nouvelle technologie brésilienne et un chef de file important pour la population. Dans le cas du Canada, Bombardier représente une réalisation majeure et solide dans ce même secteur, d'autant plus que le gouvernement canadien avait décidé d'abandonner le développement du domaine aérospatial (c'est-à-dire comme le cas de l'Arrow d'Avro).

Mais le problème est bien plus profond, car les liens d'après 1945 créé avec l'effort de guerre commun ont pris fin avec les départs à la retraite dans les années 1970, et n'ont pas été renouvelés par la mobilité des étudiants et des facultés ou par les projets de recherche conjoints. Les échanges n'engendrent pas toujours l'amitié, mais ils mènent certainement à la compréhension et à l'appréciation, lesquelles peuvent servir de base à l'établissement de meilleures relations. L'activité sociale ou pédagogique entre les Brésiliens et les Canadiens est très restreinte. Les relations américano-brésiennes sont entretenues par 30 000 étudiants, par exemple, alors qu'au Canada il n'existe pratiquement aucune possibilité d'enseignement ou de recherche sur le Brésil (et vice versa), et les réseaux et les universitaires canadiens les plus en vue n'entretiennent aucun rapport avec le MAECI. Il y a des exceptions, mais elles sont peu nombreuses : seule une poignée de titulaires de doctorat brésiliens ont obtenu leur diplôme d'universités canadiennes. Les Canadiens ont tendance à rester en dehors de la plupart des principaux réseaux de recherche régionaux et mondiaux qui s'occupent du Brésil. La recherche sur les relations entre le Brésil et le MERCOSUR a pris du retard dans le milieu universitaire canadien. Les universitaires, tant au Canada qu'au Brésil, disposent de moyens limités pour cerner leurs intérêts ou bâtir des institutions mutuelles, et le manque de connaissances qui en découle se manifeste dans le discours des médias et du public. Malgré les communautés qui existent à Toronto et dans les autres grandes villes, la communauté brésilienne est restreinte au Canada. Par conséquent, les relations se dégradent lorsque des conflits surviennent de temps à autre.

Il est logique de penser que si les relations canado-brésiliennes se sont autant détériorées, c'est en raison d'années de négligence et de mauvaise communication. Après l'entente de 1982 sur la création d'une commission ministérielle mixte, les relations bilatérales avec le Brésil n'ont pas été développées du point de vue institutionnel et ont été victimes des différends qui ont suivi. Aucune relation solide et globale n'a vu le jour. Ce n'est qu'en 1999 qu'un groupe d'affinité composé de parlementaires du Canada et du Brésil a été créé, et il s'est avéré incapable d'empêcher l'escalade des différends commerciaux qui a suivi.

Par conséquent, le leadership politique dans le dossier du Brésil a connu un vide. Les compressions budgétaires progressives au MAECI se sont reflétées dans la répartition des ressources à l'étranger et au pays. Même si le Brésil est demeuré officiellement une priorité pour le MAECI, son dossier n'occupe que la moitié du temps d'un agent de pupitre (alors qu'un groupe distinct est chargé du dossier du Mexique). Le personnel est progressivement surchargé par l'ALENA et le Mexique, par la situation en Haïti, à Cuba et au Guatemala, et par la folle offensive multilatérale qui a culminé au Sommet de Québec. La cohérence des politiques dans les Amériques a encore été touchée par l'influence croissante des bureaux fonctionnels (en particulier ceux qui s'occupent du commerce) au sein du ministère. En l'absence de cadre global et de stratégie à moyen terme sur le Brésil, les politiques ont été façonnées par de puissants intérêts spéciaux et leurs alliés au gouvernement. C'est seulement après l'énorme embarras causé par la désastreuse question de la maladie de la vache folle que la Direction des Amériques du MAECI a pu exercer l'influence nécessaire pour former un groupe de travail interministériel à haut niveau, où étaient représentés de nombreux ministères et organismes traitant avec le Brésil.

Dialogue : de négatif à positif

L'ouverture actuelle

Lorsqu'une relation est en mauvais état depuis vingt ans, il faut chercher de nouvelles bases. Le monde, l'hémisphère et les deux pays ont beaucoup évolué sur les plans économique et géopolitique et sous bien d'autres aspects importants. Attendu que le dialogue qui aurait pu permettre à la relation d'évoluer plus rondement en réponse à ces changements a été négatif ou absent pendant vingt ans, il y a lieu d'examiner dès le départ où se situe chaque pays par rapport aux questions fondamentales du jour.

Au cours de la dernière année, on a pu constater que les gouvernements des deux pays cherchent à combler le vide communicationnel et tentent de trouver un certain terrain d'entente. Le MAECI est en pleine reconstruction et a pris, notamment, les initiatives suivantes :

- Le nouveau comité interministériel de haut niveau du MAECI a apporté une nouvelle cohérence dans l'approche du Canada au Brésil. Même si la négociation d'une solution au différend entre

Bombardier et Embraer demeure essentielle à une normalisation complète, on a décidé de ne pas retarder les initiatives aux autres niveaux et d'utiliser toutes les voies officielles et non officielles disponibles pour redorer l'image du Canada au Brésil et entretenir des relations politiques, culturelles et universitaires beaucoup plus solides. Ainsi, le climat politique entre les deux capitales est maintenant plus positif.

- Les consultations bilatérales avec le Brésil ont été portées au niveau du sous-ministre. C'est le seul pays d'Amérique du Sud à bénéficier de ce traitement. La visite de Gaëtan Lavertu au Brésil constituait la preuve qu'Ottawa reconnaissait le rôle de leader du Brésil au sein des douze principales puissances du monde. Sa visite préparait également la création d'un comité ministériel mixte pour structurer davantage les relations. D'autres visites de haut niveau ont permis d'envoyer le même message aux dirigeants et aux chefs d'entreprises brésiliens, dont celle de David Kilgour, ancien secrétaire d'État pour l'Amérique latine et l'Afrique.
- La rencontre entre le premier ministre Chrétien et le président Henrique Cardoso lors du Sommet progressiste de Stockholm, en septembre 2001, a permis de mettre en évidence les rapports étroits et durables qui existent entre les deux hommes. Cette rencontre faisait suite à des séances de travail fructueuses qui avaient eu lieu peu avant, comme la rencontre entre les ministres responsables des affaires étrangères Celso Lafer et John Manley à Washington et la signature d'un protocole d'entente par les ministres responsables du travail des deux pays.
- Les attachés militaires canadiens et brésiliens (non-résidents) entreprennent une nouvelle collaboration, ce qui annonce un nouveau domaine de coopération possible.
- L'ACDI et l'organisme correspondant au Brésil, *Agência Brasileira de Cooperação (ADO)*, entretiennent maintenant plus de reconnaissance mutuelle et d'interaction, ce qui laisse prévoir des travaux de développement conjoints en Amérique latine et en Afrique.
- En novembre 2001, le Groupe consultatif sur l'Entente de coopération en matière de commerce et d'investissement entre le Canada et le Mercosur a été réactivé.
- À la réunion inaugurale pour le dialogue Canada-Brésil/MERCOSUR, en septembre 2001, des engagements ont été pris afin de renforcer les relations universitaires, culturelles et commerciales et de remédier ainsi aux liens non gouvernementaux exceptionnellement fragiles qui existaient entre les deux partenaires.

Le défi

Par conséquent, le Brésil et le Canada ont pris des mesures pour retrouver le niveau de confiance nécessaire à la revitalisation de leurs relations. Cependant, il faut faire preuve de beaucoup de réalisme et éviter les fausses attentes qui mènent à l'échec. Les deux pays sont des puissances très différentes et il est essentiel, pour définir leurs intérêts nationaux mutuels, de reconnaître ces différences sur le plan de la géographie, de la culture politique, des besoins de sécurité ainsi que des structures économiques.

- Premièrement, même si le PIB des deux économies est sensiblement équivalent, le Canada dépend davantage du commerce et est beaucoup plus vulnérable dans une région largement centrée sur l'ALENA et les États-Unis, alors que le Brésil et l'Amérique du Sud ne sont pas

touchés par cette situation. Aussi, comme le Brésil entretient des liens très diversifiés sur le plan du commerce et des investissements avec l'Europe, l'Amérique du Nord, l'Amérique latine et l'Asie, le Canada demeurera pour lui un pays d'intérêt secondaire. Les besoins du Brésil en matière d'économie, de sécurité et de politique l'obligeront à se tourner vers les puissances mondiales que sont les États-Unis, l'Europe et l'Asie. Mais que le Canada soit secondaire pour le Brésil ne signifie pas que leurs relations bilatérales ne sont pas d'une grande importance. La réussite de l'Espagne est un exemple des avantages qu'on peut tirer de ces bonnes relations. Malgré une économie plus modeste que celle du Canada, l'Espagne a surpassé les États-Unis l'an dernier au chapitre des investissements étrangers au Brésil. De plus, le coût d'opportunité lié à l'incapacité d'établir des relations avec le Brésil serait élevé dans les forums multilatéraux et bilatéraux puisqu'il dispose d'une certaine influence en Amérique du Sud, dans l'hémisphère occidental et dans les forums internationaux clés.

- Deuxièmement, la politique canadienne doit mieux comprendre et tenir compte de l'insertion particulière du Brésil dans les systèmes régionaux et internationaux. Si le gouvernement canadien a reconnu que le Brésil représentait le pivot économique et géopolitique de l'Amérique du Sud, il est moins certain qu'il ait pleinement évalué les contraintes que cela impliquait. Sur le plan régional, la situation dans les Andes pose un grave problème de sécurité au Brésil. Et sur le plan international, il appartient à une petite catégorie de pays (comme l'Inde) qui, en raison de leur taille, de leur puissance et de leurs intérêts mondiaux sont condamnés au rôle de leader régional, mais qui demeurent très vulnérable du point de vue du développement et de la technologie. Le développement national constitue encore l'objectif fondamental du Brésil, et la réalisation de tous les autres objectifs en matière de politique étrangère y sont sous-jacents. Le différend entre Bombardier et Embraer n'a pas le même sens à Ottawa qu'à Brasilia.
- Troisièmement, le Canada doit réaliser l'importance unique du MERCOSUR pour le Brésil. Sur ce plan, il ne s'agit pas tant des mécanismes issus du Traité d'Asunción en 1991 qui comptent pour le Brésil mais du « bon voisinage » avec l'Argentine créé avec la fin de la rivalité militaire en 1986. Ce contexte de sécurité dans le cône Sud est aussi essentiel pour le Brésil que l'est l'ALENA pour le Canada. En fait, le MERCOSUR représente bien plus qu'un accord sur le commerce. L'Accord de coopération sur le commerce et les investissements avec le Canada et les négociations avec l'Union européenne, les États-Unis et d'autres pays confirment que le MERCOSUR fait maintenant partie intégrante du paysage international. Toutefois, vu l'effondrement financier de l'Argentine en décembre 2001, le MERCOSUR vit actuellement sa période la plus pénible depuis sa création, et les conséquences risquent d'être directes et graves pour le Brésil. Bien qu'il se trouve à l'avant-plan des efforts destinés à aider l'Argentine en ce moment de crise, le Brésil demeure un pays en développement et ne peut jouer le rôle de pilier financier régional, au même titre que les États-Unis pour l'ALENA ou l'Allemagne pour l'Union européenne. Le Canada, pour sa part, se trouve dans une position d'arrière-garde confortable (il suit la politique du G-7 qui encourage une négociation fructueuse avec le Fonds monétaire international (FMI), d'où les enjeux de la crise peuvent facilement être sous-estimés.
- Quatrièmement, les structures économiques du Canada et du Brésil sont si différentes que l'intégration régionale donne naissance à des domaines de divergence concernant, par exemple, le débat sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). Les deux pays appuient la

libéralisation du commerce, mais leurs économies sont si différentes (plus de 90 % de l'emploi au Brésil est généré par des petites et moyennes entreprises) que les priorités ne pourront être les mêmes. Ottawa demeure convaincue que le libre-échange sera bénéfique alors que le Brésil est très préoccupé par les conséquences d'une ouverture unilatérale du commerce. De plus, les deux pays ont une conception différente de la souveraineté et de la politique étrangère; le MAECI invite la société civile à intervenir dans le processus décisionnel entourant la politique étrangère alors que le Brésil considère que les ONG nord-américaines sont souvent protectionnistes.

- Cinquièmement, l'image du Canada et de sa politique étrangère au Brésil est négative et floue. Comme le Canada partage de nombreux intérêts commerciaux avec les États-Unis dans le cadre de l'ALENA et de l'intégration des deux économies, les Brésiliens ont tendance à croire qu'il n'est pas réellement un pays ou un marché distinct des États-Unis, et qu'il sert davantage de cheval de Troie aux intérêts commerciaux et politiques de Washington. Ce sentiment est parfois jumelé à un ressentiment sous-jacent à propos du statut du Canada au sein du G-7, alors que l'économie et la population du Brésil sont plus importantes. L'activisme canadien au nom des droits de la personne ou d'autres causes à grande incidence est perçu comme le luxe d'un pays riche protégé par l'ALENA. L'incident de la maladie de la vache folle n'a pas aidé à redorer cette image. La projection d'une image positive et réaliste du Canada au Brésil, et à l'inverse du Brésil au Canada, exige qu'on porte une attention particulière à cette situation.
- Sixièmement, les investissements et le commerce entre les deux pays sont peu encourageants. En particulier si l'on tient compte de la croissance relativement récente et exponentielle du commerce entre le Brésil et des pays comme l'Espagne, qui ne sont pas des partenaires plus « naturels » que le Canada. Les mécanismes gouvernementaux (p. ex., les bureaux de commerce) et non gouvernementaux (p. ex., les chambres de commerce), qui pourraient favoriser la confiance et l'intérêt des gens d'affaires paraissent à la fois sous-financés et moribonds lorsqu'on les compare à leurs équivalents européens. À cela s'ajoute la perception, chez la plupart des gens d'affaires n'œuvrant pas dans l'industrie primaire, que le Brésil est d'une importance secondaire au Canada, surtout en raison de la proximité de la puissante économie américaine et des possibilités qu'elle offre. Sans intérêts commerciaux et géopolitiques communs, il est plus difficile de créer des liens naturels profonds.
- Enfin, il y a lieu de se rappeler que le différend entre Bombardier et Embraer demeure non résolu et que le rapprochement demeurera difficile tant que cette situation ne sera pas réglée.

Intérêts communs

Si le Brésil et le Canada sont différents, les deux puissances sont également des partenaires naturels avec un énorme potentiel de coopération. Leurs points en communs sont profonds et croissants et l'emportent sur les différences et les malentendus. Pour renforcer leur rôle dans l'hémisphère occidental et sur la planète, les Brésiliens et les Canadiens auraient avantage à se rapprocher.

- Le Brésil et le Canada partagent une vocation multilatérale au sein des Amériques et au niveau mondial. Tous deux sont de grands partisans de l'Organisation des États américains (OÉA), de

l'ONU et de l'OMC; tous deux se dévouent à la cause du développement international et de la réduction de la pauvreté en tant que « source de violence »; tous deux favorisent la négociation, plutôt que l'action militaire; tous deux soutiennent le Traité de non-prolifération (TNP); et tous deux s'inquiètent de l'expansion de la guerre que mènent les États-Unis contre le terrorisme international.

- Bien que le Canada et le Brésil diffèrent d'opinion sur certains aspects de la ZLÉA, ce sont des alliés face au protectionnisme croissant des États-Unis et ils militent pour une plus grande transparence dans les négociations commerciales. Au niveau mondial, les deux pays ont adopté des positions en matière de politique commerciale qui reflètent leurs structures différentes, ce qui ne les empêche pas de s'entendre sur bien des points énumérés dans les négociations de Doha de l'OMC.
- Le Brésil et le Canada sont voués à la démocratie, comme en fait foi la clause démocratique du Sommet des Amériques 2001, tenu à Québec. En effet, la clause a été inspirée par des travaux antérieurs du MERCOSUR et par la rencontre des présidents sud-américains, à Brasilia, en septembre 2000.
- Tous deux sont des intervenants importants dans la gestion des conflits régionaux et le maintien de la paix (le Brésil, par exemple, est actif au Timor oriental et est l'acteur de l'UNAVEM, en Angola), et cet objectif commun se reflète dans des activités comme les discussions sur les questions de sécurité, le contrôle des armements, les cours dispensés au Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix, etc.
- Le Canada et le Brésil se perçoivent comme des intermédiaires honnêtes dans le système international. Ils sont les membres fondateurs du groupe non officiel des « pays aux vues similaires », qui s'est réuni pour la troisième fois en février 2000, en Suède; ils appuient la réintégration régionale paisible (plutôt que l'isolement) de Cuba; et leur composition multiethnique en fait des partenaires sur la question de la diversité culturelle, de la tolérance et des droits de la personne.

Créer un programme de changement

Exploiter le potentiel de ces relations exigera un dialogue soutenu et l'acceptation des différences et des intérêts communs. Un plan d'action pour saisir les occasions de changement doit être mutuel et faire intervenir à la fois les groupes d'intérêt officiels et non gouvernementaux. Il doit aussi tenir compte des limites financières. Son objectif consiste à relancer de manière prudente et réaliste les relations bilatérales grâce à un programme pratique, concret et soutenu. Si le différend entre Bombardier et *Embraer* ne peut être résolu, alors il faudra le décortiquer et adopter une stratégie à moyen terme reposant sur des activités et des programmes conjoints de second choix. Voici les initiatives possibles :

- Le renforcement des relations officielles à haut niveau qui devrait concorder avec la formation de groupes mixtes de personnes éminentes ayant pour tâche d'étudier les relations canado-brésiliennes dans leur contexte bilatéral, régional et international, de sensibiliser les intervenants des deux parties et d'élaborer des initiatives de reconstruction rapides et appropriées.

- La formation d'un comité ministériel conjoint pour guider les relations, accompagné d'un dialogue avec le secteur privé. Pour mettre l'accent sur la politique brésilienne, à Ottawa, il faudrait redistribuer graduellement les ressources internes du MAECI et faire en sorte que l'ACDI puisse affecter davantage de ressources à des programmes fructueux comme le programme de transfert de technologies.
- La création accélérée de liens universitaires avec le Brésil pour pallier le manque de connaissance qui met en péril la compréhension et l'élaboration de politiques mutuelles. En voici quelques exemples : la création d'une chaire majeure d'études brésiliennes au Canada pour stimuler les réseaux universitaires; la mise en oeuvre par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) du programme de mobilité des étudiants en collaboration avec le Brésil et le MERCOSUR; la finalisation d'un programme de recherche coopératif entre le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et son équivalent brésilien; ainsi que des programmes accélérés de maîtrise internationale en administration des affaires axés sur le Brésil et de meilleurs contacts avec la communauté canadienne d'expression portugaise.
- Négocier une coopération avec le Brésil en matière de développement dans des pays tiers comme le Paraguay, l'Afrique du Sud ou le Timor oriental. Les professionnels des deux pays auraient ainsi de meilleures occasions de travailler ensemble pour la paix.
- Il faudrait rétablir les bourses d'études dans le domaine des médias pour le Brésil et favoriser la création de partenariats stratégiques entre les presses canadienne et brésilienne, car leur travail demeure essentiel à la promotion de la confiance, des contacts et de l'amélioration des connaissances dans les deux pays.
- Il faudrait développer davantage la dimension multilatérale des relations canado-brésiliennes notamment à l'ONU et à l'OÉA, dans le cadre du maintien de la paix, de la sécurité régionale et de la non-prolifération, ainsi que des négociations sur le commerce de l'OMC et de la ZLÉA.
- De plus, la promotion du commerce et des investissements au Canada devrait être revue sans tarder à la lumière d'expériences plus fructueuses, comme celles de l'Espagne. Le gouvernement espagnol a soutenu les investissements et le commerce de l'Espagne au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine sur un certain nombre de fronts économiques et politiques. Ce soutien a été cohérent et a permis de renforcer les liens à long terme entre les gens d'affaires, ce qui est crucial pour commercer au Brésil. Dans le cadre de cet examen, il faudrait aussi réévaluer les missions d'Équipe Canada car elles ont perdu leur utilité en tant que mécanisme de promotion du commerce au Brésil.

Conclusion

Le Canada et le Brésil ne peuvent se permettre de rater les occasions qu'ils ont d'améliorer leurs relations bilatérales. Ce processus de reconstruction exigera du temps et de l'attention. Il doit faire intervenir des mesures concrètes qui montrent au Brésil qu'on lui accorde une attention prioritaire, aussi bien sur le fond que sur la forme. La force de l'approche de M. Trudeau au Brésil, il y a vingt ans, était de reconnaître les intérêts et les aspirations de ce pays et ouvrait un dialogue fondé sur le respect mutuel

et le partenariat. Même si cette tentative de rapprochement a échoué, son approche demeure encore plus valable aujourd'hui. L'établissement d'une politique bilatérale avec le Brésil représente un maillon essentiel au succès de la politique étrangère canadienne dans le nouveau millénaire.

Mars 2002

ISBN : 1-896301-77-0

Numéro de convention de la Poste-publications : 40012931

Le docteur Edgar J. Dosman est professeur de science politique à l'Université York, à Toronto, au Canada. Il fait des recherches sur la politique canadienne et les affaires étrangères et de défense, les relations dans l'hémisphère occidental et la politique publique canadienne. Il commente fréquemment les affaires hémisphériques et l'intégration nord-américaine. Il est aussi cofondateur de FOCAL. Kenneth N. Frankel est associé au cabinet de droit international *Torys*. Il fait partie du groupe des technologies et du grand service et est président du *Latin American Practice Group*. De plus, il collabore souvent au bulletin électronique quotidien de politique et d'économie publié par l'*Inter-American Dialogue*, à Washington, D.C.

La Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) est une organisation non gouvernementale et indépendante qui favorise un débat et un dialogue informés et opportuns sur les questions d'importance pour les décideurs et les leaders d'opinion, tant au Canada que dans tout l'hémisphère occidental. Fondée en 1990, FOCAL s'est donnée pour mission de susciter une meilleure compréhension des importantes questions hémisphériques, et d'aider à construire une communauté des Amériques plus solide.

La préparation et l'impression du présent document ont été rendues possibles grâce au soutien du ministère des Affaires étrangères et du Commercial international.

Il est possible d'obtenir d'autres exemplaires du présent document d'orientation sur le site Web de FOCAL (www.focal.ca).