

CA1
EA533
94P06
FRE
ex.1
DOCS

NON CLASSIFIÉ

***Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international***

GROUPE DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 94/06

**Le Canada et les Amériques :
nouveaux débouchés et défis**

par

Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar,
Nicolas Dimic et Keith Christie

(Avril 1994)

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [Tél. : (613) 944-0367; télécopieur : (613) 944-0375]. On peut obtenir des copies de ce document en faisant la demande à InfoCentre (BPTE) du Ministère [1-800-267-8376; région outaouaise tel: (613) 944-4000; télécopieur : (613) 996-9709], en mentionnant le code SP40F.

An english version of the Paper is also available.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

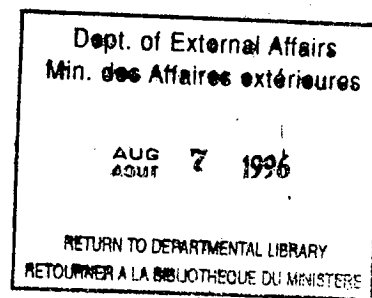
Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993). * SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993). * SP25
4. Le contrôle des fusionnements à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993). * SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993). * SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993). * SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993). * SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993). * SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994). * SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994). * SP36
11. Competition Policy Convergence : The Case of Export Cartels, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994). * SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994). * SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, by I. Prakash Sharm and Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

LE CANADA ET LES AMÉRIQUES : NOUVEAUX DÉBOUCHÉS ET DÉFIS

	Résumé	2
	Executive Summary	3
1.	Historique	4
2.	Examen de la politique de 1989 et suivi	8
3.	Les Amériques en transformation	9
	● Bonne administration économique	9
	● Bonne administration politique	12
4.	Observations et propositions	14
	● Création d'une prospérité durable	15
	● Bonne administration politique	21
	● Établissement de ponts	23



RÉSUMÉ

Le Canada ne s'était jamais activement intéressé à l'Amérique latine. Mais cette aimable indifférence n'a plus sa place depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA et la réforme des structures économiques et politiques de la région. Aucun calcul rationnel des intérêts nationaux du Canada ne peut nous amener à rester indifférents vis-à-vis l'Amérique latine. Le Canada peut faire la différence dans la région. Nos liens solides avec les États-Unis nous permettront d'établir des ponts avec le Brésil, le Mexique, le Venezuela et d'autres pays de la région. Nos relations historiques avec les Antilles du Commonwealth peuvent garantir que les intérêts de ces micro-économies seront pleinement pris en compte si les nations antillaises elles-mêmes développent une collaboration plus efficace entre elles. La fin de la Guerre froide et la redynamisation du multilatéralisme (comme l'adhésion du Canada à l'OEA) renforcent notre capacité de jouer un rôle utile dans des dossiers régionaux comme la protection des droits de la personne, l'édification d'institutions démocratiques, la dette, la lutte contre le trafic des drogues et l'assainissement de l'environnement. Nous avons par ailleurs des intérêts commerciaux et économiques de plus en plus importants à poursuivre avec plusieurs pays de la région.

Ce document examine comment les pays de l'Amérique latine et des Antilles ont engagé une profonde transformation et comment ce processus de changement souligne l'importance de la région pour le Canada et pour la politique étrangère canadienne. Le coeur de l'argumentation se trouve à la section 4, où l'auteur avance plusieurs propositions pour renforcer, sur une base mutuellement avantageuse, nos relations avec la région dans les trois grands domaines suivants : la création d'une prospérité durable (promotion du commerce, accessions à l'ALENA, soutien de l'investissement, aide au développement et coopération environnementale); la bonne administration politique (compétences techniques touchant les droits de la personne, les élections, la réforme de la réglementation et le rôle des militaires, élargissement et renouvellement du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, et évolution du régime cubain); et l'établissement de ponts (création d'une Fondation pour les Amériques, consolidation et stimulation de l'OEA, dynamisation des institutions d'enseignement et des politiques d'éducation, et mise en place d'un programme de visites ministérielles). La plupart de ces propositions ne nécessiteraient aucun financement additionnel; certaines exigeraient toutefois des ajustements à la répartition des programmes entre les régions. Mais toutes les propositions permettraient au Canada de renforcer son statut de nation des Amériques.

EXECUTIVE SUMMARY

Canada's interest in Latin America has in the past generally been one of benign neglect. With the entry into force of the NAFTA and the economic and political structural reforms taking hold in the region, this will no longer do. No rational calculation of Canadian national interests can place Latin America in the nether world. Canada can make a difference in the region. Our close ties with the U.S. will allow us to play a bridging role with Brazil, Mexico, Venezuela and others. Historic links with the Commonwealth Caribbean can ensure that interests of these micro-economies are taken fully into account to the degree that they themselves pull together more effectively. The end of the Cold War and the revitalization of multilateralism (including Canada's entry into the OAS) enhance our ability to play a helpful role with regard to regional issues such as human rights, democratic institution building, debt, curbing the drug trade and improving the environment. At the same time, we have increasingly important commercial and economic interests to pursue with several of the countries in the region.

This Paper examines how Latin American and Caribbean countries have begun a deep transformation and how this process of change heightens the importance of the region for Canada and Canadian foreign policy. The heart of the Paper will be found in Section 4, where several proposals are made for strengthening our relations with the region, on a mutually beneficial basis, under three main headings: creating prosperity on a sustainable basis (trade promotion, NAFTA accessions, investment support, development assistance and environmental cooperation); political good governance (technical expertise in the area of human rights, elections, regulatory reform and the role of the military; expanded membership in and renewal of the Nuclear Non-Proliferation Treaty; the evolution of Cuba); and building bridges (establishing a Foundation for the Americas; institution building at the OAS; a more active role for educational institutions and policy; and a program of Ministerial visits). Few of these proposals would require additional funding, although some would necessitate adjustments between programs and regions. All would better position Canada to assert its place as a nation of the Americas.

LE CANADA ET LES AMÉRIQUES : NOUVEAUX DÉBOUCHÉS ET DÉFIS

1. HISTORIQUE

Les changements renversants qui ont eu lieu en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique au cours des cinq dernières années ont, dans une certaine mesure, éclipsé les transformations tout aussi importantes survenues dans notre hémisphère. Le processus de transformation politique et économique en Amérique latine et dans les Antilles s'est déroulé avec moins d'éclat et de violence, mais ses répercussions ont été tout aussi profondes et les résultats semblent être durables. En moins de dix ans, la domination des régimes militaires sur les activités politiques dans ces régions a fait place au retour presque universel de la démocratie. La planification centralisée et le mercantilisme sont tombés, avec raison, dans le discrédit. La plupart des nations dans cette région concentrent leurs efforts sur l'établissement des bases de leur économie intérieure, tout en favorisant la libéralisation du commerce et une croissance axée sur les exportations. Les administrations les plus progressistes ont reconnu la réalité de l'intégration économique internationale et ont pris des mesures en vue de permettre à leurs économies d'être concurrentielles dans les secteurs des biens et services, et d'attirer les investissements. Bien que des violations des droits humains surviennent encore, la situation s'est améliorée dans l'ensemble, et la croissance économique ainsi que la consolidation des institutions démocratiques devraient permettre d'autres gains.

Quelle est la place du Canada au sein des Amériques après de tels changements? Quels moyens peuvent être utilisés pour assurer à l'Amérique latine et aux Antilles une plus grande place dans la politique étrangère du Canada?

Une étude de la politique canadienne à l'égard de l'Amérique latine et des Antilles évoque l'image d'un amoureux volage : l'étreinte est trop souvent suivie de longues périodes d'abandon. On ne peut toutefois pas dire que nous ayons jamais été distants outre mesure l'un envers l'autre. Bien au contraire. Le commerce et la foi catholique ont permis l'établissement de liens bien avant que les relations diplomatiques n'aient été officialisées par les gouvernements. Au début du siècle, les entrepreneurs canadiens ont participé activement au développement ferroviaire et à l'électrification de plusieurs pays d'Amérique latine, et les entreprises et coentreprises qui leur ont succédé continuent de croître dans plusieurs endroits. Les institutions financières canadiennes ont ouvert des bureaux modestes mais rentables dans toute la région, y compris aux Antilles. Le Service des délégués commerciaux est présent dans la région depuis près de cent ans. Des liens très profonds unissent le Canada et les Antilles du Commonwealth. En outre, l'immigration plus récente et la création de

la Francophonie ont favorisé une sensibilisation accrue à l'importance de la présence francophone dans la région.

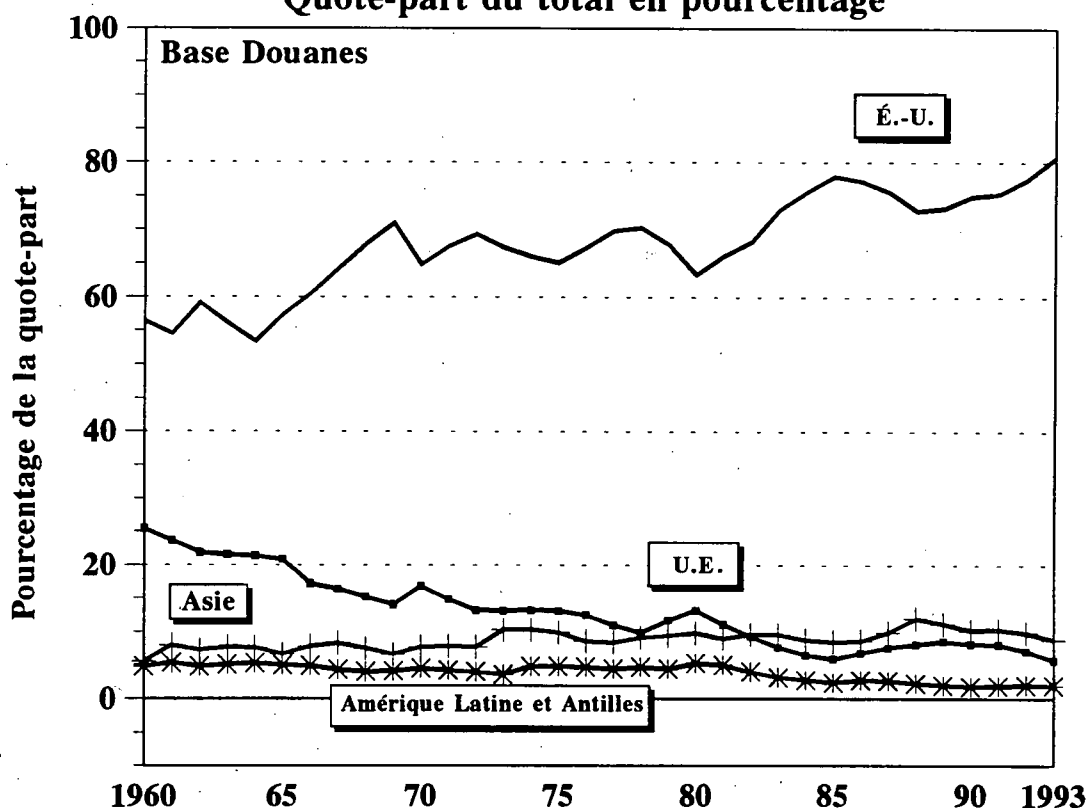
Le commerce et les investissements demeurent au centre de nos intérêts dans la région. L'investissement canadien direct en Amérique latine est évalué à près de 2,5 milliards de dollars et la valeur marchande courante des actifs sous la gouverne de ces intérêts est beaucoup plus élevée¹. La région de l'Amérique latine et des Antilles compte actuellement pour 2 % de nos exportations de marchandises, et la majeure partie de ce volume vise seulement une demi-douzaine de pays. On estime que cette proportion doublera d'ici la fin de la décennie (voir le diagramme 1), hausse considérable mais réaliste. À cet égard, les échanges récents, même en comparaison d'autres régions, sont tout de même très importants. Ainsi, nos exportations de marchandises entre 1987 et 1992, à destination des six pays andins, ont atteint 5,2 milliards de dollars, contre 8,3 milliards de dollars à destination du groupe régional ANASE, même si la population de ce dernier est trois fois plus importante et si les pays andins essaient de s'ajuster, avec plus ou moins de succès, à la crise de l'endettement régional. Pour sa part, le tourisme entre le Canada et l'Amérique latine ainsi que les Antilles a progressé radicalement depuis 1970, surtout, mais non exclusivement, vers le Sud.

D'autres liens importants ont été tissés. Les missionnaires canadiens (de foi aussi bien catholique que protestante) ont depuis longtemps administré la foi et favorisé le développement primaire dans la région, tout en prenant une place de plus en plus influente dans le lobbying exercé au Canada pour améliorer les droits humains et faire connaître leur propre vision du développement économique en Amérique latine (ex. : le Comité inter-Églises sur les droits humains en Amérique latine). Plus récemment, les peuples autochtones d'Amérique ont développé une conscience accrue de leurs préoccupations et intérêts communs. L'année 1993 a été proclamée l'Année internationale pour les peuples autochtones par les Nations Unies. L'établissement d'autres contacts et la possibilité d'une coopération entre les premières nations du Canada et leurs pendants du reste de l'hémisphère ajoutent une dimension nouvelle et unique aux relations entre le Canada et l'Amérique latine. Cet aspect des relations avec les Amériques nécessite une attention de plus en plus grande.

¹ Au Chili, par exemple, où des investissements de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars canadiens, notamment dans le secteur minier, se sont traduits par une emprise sur des sociétés d'une valeur estimative de 4 milliards de dollars CAN. Soulignons que c'est le valeur comptable plutôt que la valeur au cours du marché des fonds canadiens réellement investis qui est d'ordinaire utilisée pour déterminer l'investissement étranger direct (IED). Pour un pays comme le Brésil qui fait l'objet d'investissements canadiens depuis de nombreuses années, cette approche peut entraîner une sous-évaluation considérable de l'IED. Pour obtenir les données officielles relatives à l'IED canadien, consulter le catalogue n° 67-202 (1992) de Statistique Canada (tableau 9, pp. 67 à 72).

Il existe d'autres liens humains directs. Environ 250 000 personnes ont émigré au Canada en provenance d'Amérique latine et des Antilles du Commonwealth au cours des dix dernières années. De ce nombre, plus de 100 000 personnes provenaient d'Amérique latine. Il y a 20 ans, cette communauté n'existait pas au Canada. Elle compte maintenant 185 000 personnes et se concentre surtout à Toronto et à Montréal. À peu près un demi-million de résidents du Canada tirent leur origine des Antilles du Commonwealth. De plus, des 250 000 nouveaux immigrants qui sont arrivés au Canada en 1992 (y compris les demandeurs du statut de réfugié), plus de 20 % (38 000) provenaient d'Amérique latine et des Antilles. Par ailleurs, plus de 30 000 Canadiens sont inscrits à des missions canadiennes dans la région à titre de résidents à long terme.

TABLEAU 1
EXPORTATIONS DE MARCHANDISES CANADIENNES
 Quote-part du total en pourcentage



Sur le plan international, le Canada travaille de plus en plus étroitement avec les pays de la région. Le Canada fait partie du groupe des Amériques pour des organismes tels que l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation internationale du travail et l'Interpol, et doit intensifier son lobbying au sein de ces organismes. La Colombie, le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay ont été de proches collaborateurs du Canada au sein du Groupe Cairns engagé dans les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture qui ont été menées à bien récemment. Les pays du bassin amazonien, notamment le Brésil et le Mexique, jouent un rôle essentiel dans les négociations internationales de plus en plus importantes sur les questions environnementales à l'échelle mondiale.

Néanmoins, la politique étrangère du Canada n'a jamais manifesté un intérêt soutenu envers l'Amérique latine et les Antilles. Il y a plusieurs motifs qui expliquent cette situation, dont la préoccupation inévitable du Canada à l'égard de ses relations avec les États-Unis et l'Europe. En outre, au cours de la dernière décennie et demie, l'Asie a entrepris une révolution économique axée sur les exportations et l'investissement qui a ouvert de nouveaux débouchés commerciaux dont le Canada se devait de profiter. Bien entendu, la désastreuse performance économique des pays d'Amérique latine n'a fait qu'accentuer le contraste avec l'Asie, au détriment d'un intérêt canadien soutenu. Lieu d'origine de la théorie du développement par le remplacement des importations dans les années cinquante, l'Amérique latine est restée obstinément sur cette voie, essayant de pallier ses difficultés par un endettement irréfléchi (aidé et encouragé, il faut le dire, par la communauté bancaire internationale et les agences officielles de crédit).

La démagogie politique, alimentée en partie par la confusion économique et les effets régionaux des préoccupations des États-Unis liées à la guerre froide, a conduit à des interventions militaires et à la disparition des institutions démocratiques dans de nombreux pays, à partir du milieu des années soixante. Les troubles survenus en Amérique centrale ont constitué probablement la manifestation la plus grossière de ces contre-courants dans les années quatre-vingts.

Les répercussions cumulatives de ces crises, ainsi que l'existence de débouchés plus intéressants ailleurs, ont nécessité une réévaluation de nos relations avec les pays de notre hémisphère, après une brève reprise dans les années soixante-dix, et ont conduit à une baisse de nos attentes à l'égard de cette région. Néanmoins, vers la fin des années quatre-vingts, de nouvelles tendances ont commencé à s'établir. Les gouvernements civils avaient réapparu dans la plupart des pays et plusieurs gouvernements commencèrent à mettre de l'avant, avec plus de constance, des politiques économiques et commerciales axées sur le marché. Il semblait que la majeure partie de la région avait redécouvert des fondements économiques et politiques solides, et avait commencé à les mettre en pratique. En reconnaissance de

ces améliorations, le Canada a fait le point sur sa politique étrangère. Il en a résulté un examen de la politique en 1989.

2. EXAMEN DE LA POLITIQUE DE 1989 ET SUIVI

L'examen de la politique accompli par le gouvernement fédéral en 1989 et la mise à jour effectuée en 1990 en vue de l'application des résultats de l'examen ont donné lieu à une série de recommandations visant à accorder une plus grande priorité à l'Amérique latine et aux Antilles. Les résultats comprenaient les points suivants :

- pleine adhésion à l'OEA (à compter de 1989);
- représentation diplomatique au Guatemala portée au rang d'ambassadeur (à compter de 1990);
- ouverture de bureaux satellites en République Dominicaine et en Équateur (en 1989 et 1990);
- reconsidération de la proportion de l'Aide publique au développement (APD) mise à la disposition des programmes bilatéraux ou autres (la part de la région affectée aux programmes bilatéraux par l'ACDI est passée de 16 % à 18 %);
- établissement d'un Forum Canada-Amérique latine (FOCAL) sous les auspices de l'Institut Nord-Sud (en 1990, avec un financement de 1 million de dollars sur cinq ans);
- création d'un «Fonds pour les initiatives en Amérique latine» afin de soutenir les liens interpersonnels favorisant la démocratie, l'organisation gouvernementale, les droits humains, etc. (avec l'aide d'un financement de l'ordre de 350 000 \$);
- préparation d'études de marché détaillées visant le Mexique et le Brésil (terminées).

Voici d'autres recommandations qui n'ont pas été mises en oeuvre, mais qui peuvent être encore valables :

- tirer profit de son adhésion à la Banque interaméricaine de développement en évaluant les avantages de faire partie de la Société interaméricaine d'investissement (une part de 2 % coûterait 2 à 3 millions de dollars US);

- adopter une approche davantage proactive à l'égard de la coopération avec l'Amérique latine pour les questions liées à la drogue et à l'environnement;
- tenir un sommet de l'OEA au Canada;
- augmenter le nombre de visites ministérielles dans la région.

De toutes ces mesures, c'est l'adhésion du Canada à l'OEA en tant que membre à part entière qui a eu l'impact le plus grand sur ses relations avec les pays de cette région. Les pays d'Amérique latine et des Antilles perçoivent désormais le Canada comme un véritable partenaire à la lumière de l'approche active et constructive adoptée par celui-ci dans toutes les activités de l'OEA. Par l'intermédiaire de l'OEA, le Canada a réussi à convaincre les États-Unis d'adopter une diplomatie multilatérale en réaction aux crises survenues à Haïti et au Pérou. Le Canada a amené l'OEA à considérer les droits humains et l'édification de la démocratie comme des questions capitales devant faire l'objet d'une approche active.

3. LES AMÉRIQUES EN TRANSFORMATION

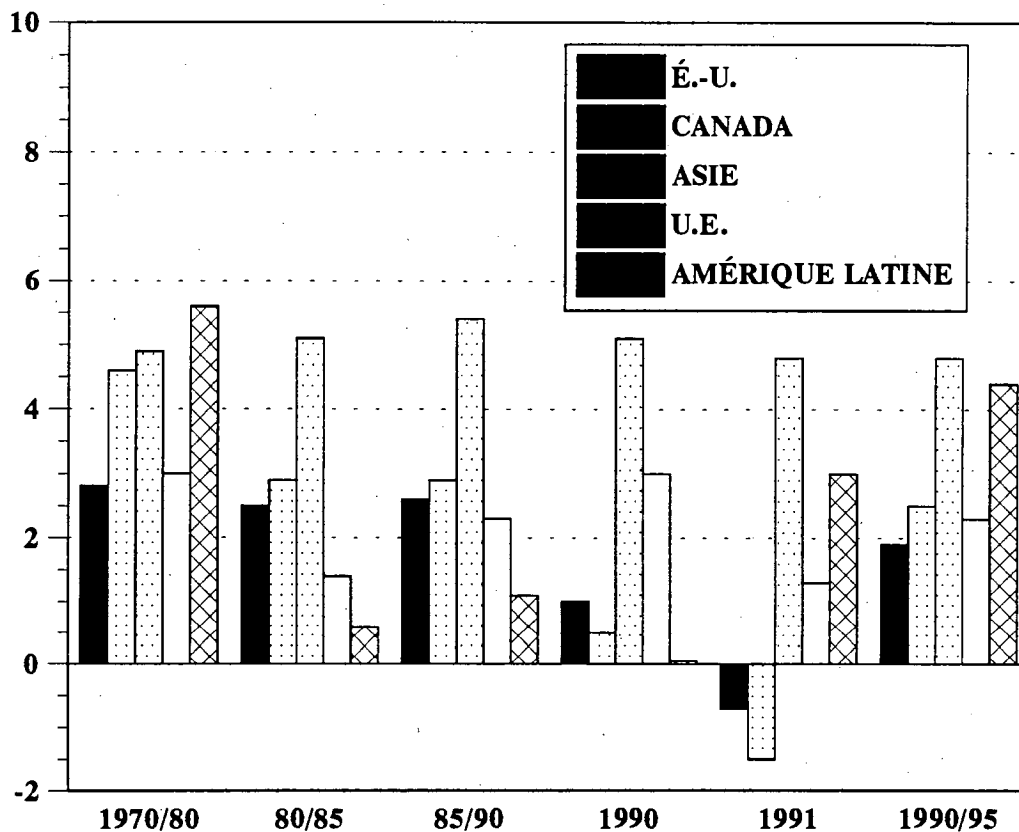
- Bonne administration économique

Les tendances repérées vers la fin des années quatre-vingts se sont ancrées, mais pas au même degré dans tous les pays. Le remplacement des importations a perdu sa légitimité intellectuelle dans la plupart des milieux d'affaires, gouvernementaux et de l'éducation, cédant d'ordinaire sa place à un engagement envers un développement économique axé sur le marché et à des politiques commerciales plus ouvertes. Les éléments-clés d'Amérique latine semblent avoir tourné la page sur la dernière décennie.

La région s'est engagée sur la voie d'une croissance réelle soutenue. Il faut se rappeler qu'au cours des années soixante-dix, l'Amérique latine a dépassé l'Asie, son PIB réel annuel moyen ayant augmenté de 5,6 % contre 4,9 % pour l'Asie (le Brésil dont on connaît la dépendance énergétique a mené le bal avec une croissance de près de 9 %). Au cours des années quatre-vingts, l'économie asiatique a dépassé l'Amérique latine dans une proportion impressionnante de cinq à un. On s'entend cependant pour dire que cet écart a diminué considérablement au cours des années quatre-vingt-dix. DRI/McGraw-Hill, par exemple, estime que la croissance annuelle composée du PIB réel entre 1990 et 1995 sera de 4,1 % en Amérique latine, de 4,9 % en Asie et de seulement 1,3 % en Europe (voir le diagramme 2). Une étude récente de la Banque interaméricaine de développement indique que le processus actuel de réforme économique, s'il se maintient, procurera des taux de croissance

annuelle de 3,9 % à 5,2 % pour les principales économies d'Amérique du Sud, au cours du reste de la décennie. Le WEFA Group estimait aussi l'an dernier que la croissance annuelle moyenne en Amérique latine atteindrait 4,1 % entre 1992 et 1997. Pour la deuxième moitié de la décennie, DRI estime que le taux de croissance du PIB en Amérique latine (une croissance annuelle composée de 5,2 % est prévue) sera environ le double de ceux de l'Amérique du Nord et de l'Europe, et légèrement supérieur à celui de l'Asie dans son ensemble.² Le marché d'Amérique latine d'un trillion de dollars US devient de plus en plus attrayant en raison d'une meilleure gestion des économies régionales importantes.

TABLEAU 2
CROISSANCE DU PIB/PNB À L'ÉCHELLE RÉGIONALE



Source: DRI/McGraw-Hill World Markets Executive Overview (1993)

² Même si DRI et le WEFA Group laissent entendre que les économies asiatiques nouvellement industrialisées pourraient enregistrer une croissance annuelle du PIB de l'ordre de 7 %.

Les gouvernements qui percevaient la nationalisation et le protectionnisme comme étant la seule façon politiquement correcte de faire les choses ouvrent désormais les portes des industries dirigées par l'État à l'entreprise privée. Plusieurs pays ont grandement amélioré leurs normes en matière de propriété intellectuelle ainsi que les règles d'application de celles-ci, aussi bien pour échapper aux menaces de sanctions commerciales de la part des É.-U. que pour favoriser l'investissement étranger et la recherche appliquée. L'inflation et les déficits sont contenus par suite de l'imposition des sanctions sévères, mais nécessaires, recommandées par le FMI. Les tarifs d'importation ont été coupés, les taux de change ont été libérés et les exportations ont été favorisées. Parmi les principales économies, c'est au Mexique, au Chili, en Colombie, en Argentine et peut-être au Venezuela que les réformes semblent le mieux tenir le coup. Au Brésil, l'engagement est moins net, même si certaines mesures utiles ont été prises.

En règle générale, on constate une plus grande prédisposition à accepter les obligations internationales officielles afin d'établir les réformes intérieures. La plupart des pays de la région font maintenant partie du GATT (le Mexique, la Colombie, le Venezuela et quatre pays d'Amérique centrale ont ratifié l'accord depuis le milieu des années quatre-vingts). L'Amérique latine a apporté une importante contribution aux négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, souvent en collaboration avec le Canada. Il existe un engagement de plus en plus grand envers une libéralisation accrue au moyen d'accords régionaux de libre-échange : le Mercosur; les négociations du G-3 visant le Mexique, le Venezuela et la Colombie; la libéralisation bilatérale entre la Colombie et le Venezuela, et entre le Mexique et le Chili; les efforts visant à revigorer la CARICOM et les marchés communs centraméricains; l'ALENA, bien entendu, et la possibilité d'accéder à l'ALENA.

L'ALENA donnera, évidemment, au Canada un accès sans précédent au marché toujours grandissant du Mexique, sur une base préférentielle. L'accord est vaste et couvre notamment la protection de l'investissement et des droits de propriété intellectuelle, des mécanismes de règlement des différends, la modernisation des règles commerciales mexicaines en matière de surimportation, d'antidumping et de subvention ou perception de droits compensateurs, l'ouverture totale de secteurs tels que les services financiers (aussi bien pour l'investissement que pour les ventes outre-frontières), une plus grande ouverture et discipline à l'égard de nombreux achats gouvernementaux, et (par des ententes «accessoires») une surveillance internationale plus étroite de l'application des normes intérieures en matière d'environnement et de main-d'oeuvre.

L'ALENA s'accorde avec les réformes commerciales et économiques du Mexique, et va encore plus loin à certains égards. En outre, l'ALENA renferme aussi la possibilité de promouvoir une réforme des systèmes politique et social du Mexique, même si le lien n'est ni linéaire ni automatique. Cependant, l'ALENA mine la

microgestion descendante de l'économie et expose le processus décisionnel à un examen plus rigoureux de la part de la population, qu'il s'agisse de l'attribution d'un contrat pour du matériel par la société pétrolière nationale, du nouveau rôle des groupes de protection des consommateurs dans les différends relatifs à la surimportation, ou du droit d'un résident à exiger qu'une enquête soit effectuée par un Secrétariat trilatéral relativement aux méthodes d'application des normes environnementales de son propre gouvernement. L'ALENA étaye donc la réforme économique et socio-politique, bien que moins directement en termes d'actualité et de causalité dans ce dernier cas, et lie le Canada plus étroitement au processus de réforme qui se déroule au Mexique. Bien que la volonté politique doive être canalisée pour qu'une richesse accrue puisse être traduite en avantages sociaux équitables, la réforme économique rend effectivement possible un changement social positif.

À plus long terme, la clause d'adhésion à l'ALENA (qui découle d'une proposition du Canada) laisse présager l'extension de l'Accord et des autres ententes de coopération en matière d'environnement et de main-d'oeuvre, à d'autres pays d'Amérique latine et des Antilles, lorsque ceux-ci se sentiront en mesure de respecter les obligations imposées. Le Chili constitue nettement le candidat le plus probable à très court terme. Le processus d'accession renforcera inévitablement la vocation hémisphérique du Canada.

Enfin, au sujet de la bonne administration économique, il faut souligner que le flux des investissements directs et de portefeuille vers les cinq principaux marchés, soit l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Venezuela, a plus que doublé en 1991 pour s'établir à 36 milliards de dollars. Selon la Banque interaméricaine de développement, la reprise économique tant attendue en Amérique latine s'est amorcée en 1991. Associé à la baisse des taux d'intérêt, l'afflux de capitaux a complètement renversé le transfert international des ressources en faveur de l'Amérique latine. En ce qui a trait à l'investissement étranger direct, la Banque des règlements internationaux estime maintenant l'afflux annuel entre 12 et 13 milliards de dollars US, soit le double de ce qui avait été enregistré dans les années quatre-vingts. Le renversement a procuré de meilleures perspectives économiques et commerciales, un élargissement de la base des investisseurs, une croissance des marchés boursiers et une accélération de la privatisation. Avec le temps, une progression réelle du revenu personnel par habitant et une augmentation de l'emploi devraient renforcer le soutien populaire à l'égard de la nouvelle voie empruntée.

- **Bonne administration politique**

Des progrès remarquables ont été faits relativement à la consolidation des institutions démocratiques dans toute la région. La tradition démocratique et le respect des droits humains sont des valeurs qui demeurent bien ancrées dans les

Antilles du Commonwealth et qui sont à la base des relations étroites et positives entretenues avec le Canada.

En Amérique latine, le rôle politique joué par les forces armées a régressé, dans bien des cas d'une façon marquée et encore plus importante que dans de nombreux pays d'Afrique ou d'Asie. Le régime constitutionnel du Brésil a montré une résistance remarquable face aux fortes pressions engendrées par la procédure de destitution entreprise contre l'ancien président Collor pour des motifs liés à la corruption. Il semble être en mesure de composer avec un scandale encore plus grand impliquant plusieurs membres influents du Congrès brésiliens. Les institutions démocratiques bien ancrées de la Colombie ont résisté à des épreuves majeures et répétées au cours des deux dernières décennies, et elles ont été solidifiées au cours des années quatre-vingts par l'extension du suffrage direct afin d'inclure les gouverneurs et les maires. Le Venezuela a ajouté le suffrage direct pour les gouverneurs à son impressionnant dossier de consolidation démocratique au cours des 30 dernières années. En outre, les institutions du pays ont résisté à deux tentatives de coup d'État contre l'ancien président Perez qui devenait de plus en plus impopulaire et dont la destitution a été accomplie par voie constitutionnelle. Le Chili est sorti du régime Pinochet avec une démocratie vigoureuse dirigée par quelques-uns des politiciens les plus compétents et pragmatiques d'Amérique du Sud. À cause d'un passé marqué par la violation des droits humains, par une mauvaise gestion économique et par l'incompétence (échec des Malouines en 1982), la confiance envers les forces militaires d'Argentine et le rôle de celles-ci ont grandement diminué, tandis que le gouvernement Menem a fait preuve de courage et de compétence dans la gestion de dures réformes économiques, malgré un certain mécontentement populaire. Plusieurs pays d'Amérique centrale ont aussi fait des pas importants vers la démocratisation. Même le redoutable système politique mexicain montre des signes d'évolution, car le contraste entre la nécessité de réduire considérablement la portée de la gestion économique descendante et l'omniprésence du pouvoir politique du PRI devient de plus en plus embarrassant.

Les relations entre les États de la région se sont grandement améliorées, l'accent mis sur la coopération économique ayant eu des retombées politiques. Le Salvador et le Honduras ont réussi à résoudre leur différend frontalier en faisant appel à la Cour internationale de Justice. Il n'y a désormais plus de menaces de guerre occasionnelles du Venezuela à l'endroit de la Guyana, relativement à la région de l'Essequibo. Le Chili et l'Argentine ont réglé leur différend relatif au canal Beagle. Le Guatemala a reconnu le Belize et a résolu la majeure partie de ses différends frontaliers avec ce pays. La Colombie et cinq pays des Antilles du Commonwealth ont signé le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) après 1980. À l'heure actuelle, le Brésil, l'Argentine, le Chili, Cuba et la Guyana sont les seuls pays à ne pas avoir ratifié le Traité, et certains signes laissent croire que les trois premiers seraient plus disposés à adhérer à des régimes fondés sur une garantie nucléaire accrue et, éventuellement, au TNP.

Cependant, l'Amérique latine n'a pas encore totalement rompu avec l'aspect autoritaire de son héritage. Il faut que le temps fasse son oeuvre et le changement ne se fera pas au même rythme dans toute la région. Bien que l'on constate une certaine amélioration, la corruption demeure un problème au sein de la fonction publique d'ordinaire mal rémunérée et des milieux d'affaires. Ceux-ci s'adaptent tant bien que mal à un système bien différent de l'ancien système mercantile beaucoup plus réglementé dans lequel des liens personnels au sein des organismes gouvernementaux de réglementation pouvaient souvent faire la différence entre la réussite et l'échec.

En Colombie, au Pérou, au Guatemala et au Salvador, les menaces d'insurrection (ainsi que des problèmes profonds liés à la drogue dans les deux premiers) ont engendré un cercle vicieux de violence et de riposte qui mine les institutions essentielles à la démocratie. La démocratie demeure fragile au Nicaragua. Les militaires conservent encore une influence politique, particulièrement dans les pays dont les économies sont plus faibles comme le Honduras, le Guatemala, le Salvador et le Pérou. En Haïti, les militaires opèrent depuis des années comme une force dévoyée, alors qu'à Cuba, la transition d'un régime abusif et totalitaire est encore à venir. La situation des droits humains s'est améliorée dans l'ensemble, mais des problèmes subsistent dans de nombreux pays. Les entraves structurelles aux droits humains (comme, par exemple, l'absence d'un système judiciaire vraiment efficace) continuent d'exister à des degrés divers, mais celles-ci tombent au fur et à mesure que les institutions et la culture démocratiques progressent.

4. OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

L'évolution économique et politique combinée à l'existence de l'ALENA démontre que l'Amérique latine et les Antilles font plus que jamais partie de l'avenir du Canada. De nos jours, cependant, restriction et réduction sont les mots d'ordre. Ce n'est pas le moment de proposer des projets grandioses. Il nous faut examiner les ressources existantes dans leur ensemble et apporter des modifications permettant de garantir qu'elles seront attribuées de manière à soutenir la relation de plus en plus importante entre le Canada et les Amériques.

Suivent des observations et de modestes propositions regroupées sous les thèmes de la création de la prospérité, de la bonne administration et de l'établissement de ponts, dont la gestion peut être assurée en grande partie par une réaffectation des ressources existantes.

- **Création d'une prospérité durable - Propositions**

Le gouvernement canadien s'est engagé dans le développement soutenu de relations économiques et commerciales avec les pays de son hémisphère. L'entreprise privée est intéressée, bien que toute l'attention soit dirigée vers les nouveaux débouchés imminents au Mexique. Les foires commerciales de Monterrey (Mexique), de Caracas (Venezuela) et de Mexico qui ont eu lieu entre 1992 et 1994 sont notables non seulement à cause du grand nombre de participants, mais aussi parce que beaucoup d'entre eux provenaient d'entreprises plus petites. Le défi consistera à poursuivre sur cette lancée et à en étendre la portée encore plus au Sud, vers d'autres marchés importants.

4.1 Ciblage commercial

Comme c'est le cas dans de nombreux pays développés, le commerce en Amérique latine s'est étendu de l'exportation de marchandises à la vente de services, et il s'est développé des liens commerciaux accrus au moyen d'alliances stratégiques, de transferts technologiques, de coentreprises et du développement de l'investissement. Compte tenu de la libéralisation économique et de la transformation de la clientèle de base (passage de l'État au secteur privé), les liens au sein du secteur privé devraient continuer d'être le point de mire de nos efforts en matière de commerce et d'investissement. L'établissement d'une clientèle cible et d'une sensibilisation aussi bien au Canada que dans la région permettra de créer et de soutenir l'édification d'un lien commercial plus étendu. Le soutien grandissant du secteur privé qui se manifeste par la mise en oeuvre de programmes d'expansion des entreprises et de développement de l'information dans des marchés cibles et consolidés, permet d'amoindrir les risques associés à ces marchés en pleine croissance. Bien entendu, il existe aussi des ententes sur le commerce et l'investissement plus étendues ainsi que d'autres outils de réglementation des politiques commerciales qui assurent un accès accru aux marchés.

S'assurer des marchés publics ne devrait pas constituer une priorité, tant que les conditions ne permettront pas la mise sur pied de programmes officiels convenables de crédit et de financement, et que les entreprises canadiennes ne seront pas suffisamment bien établies pour prendre part à la phase de définition des initiatives. Au lieu de cela, il conviendrait de mettre l'accent sur l'aide à l'entreprise privée, et d'accorder une attention particulière aux petites et moyennes entreprises (PME), en vue de l'établissement de partenariats locaux, d'alliances et d'installations de fabrication conjointes.

Au lieu d'élaborer une stratégie de commerce et d'investissement globale pour les Amériques, les intérêts et activités du Canada peuvent être mieux définis par pays et par secteur. Le monde des affaires montre un intérêt sans précédent envers le

Mexique. Il nous faut capitaliser sur cette sensibilisation accrue à l'endroit du marché mexicain afin d'encourager et d'étendre les intérêts commerciaux et économiques canadiens plus au Sud. Les récentes tendances et perspectives en matière de commerce et d'investissement, ainsi que, aspect très important, l'intérêt du secteur privé viennent appuyer la notion selon laquelle le Mexique, le Brésil, le Venezuela, la Colombie, le Chili et l'Argentine constituent des cibles commerciales intéressantes à développer. Les forces des secteurs canadiens favorisent une certaine concentration dans l'énergie ainsi que l'exploration minière et le développement, les transports, les télécommunications, les technologies environnementales, et les secteurs agro-alimentaire/agro-industriel.

Il vaut la peine d'examiner si la répartition actuelle des ressources canadiennes en matière de développement du commerce tient compte de la nécessité de mettre l'accent sur l'Amérique latine (exception faite du soutien marginal envers le Mexique découlant de l'ALENA). Il convient d'accorder une attention particulière à l'établissement d'une clientèle cible et au soutien des alliances stratégiques, des transferts de technologies et des coentreprises. Voici quelques exemples : étendre des outils tels que la marge de crédit accordée au Mexique par la SEE, dans l'optique d'établir un «groupage» similaire des crédits en vue de favoriser les petites transactions dans l'ensemble de la région³; tirer profit de la grande réussite des foires commerciales en solo «Expo Canada» tenues au Mexique (1992) et au Venezuela (1993), et incorporer ces activités, sur une base d'alternance par exemple, au programme d'expansion des entreprises du gouvernement dans la région; préparer et envoyer un plus grand nombre d'entreprises «prêtes à exporter» dans la région, par l'intermédiaire de programmes de sensibilisation au Canada et de visites entre les secteurs privés; coordonner les efforts régionaux et provinciaux d'expansion des entreprises.

4.2 Accession à l'ALENA

Il est probable que d'autres pays demanderont à accéder à l'ALENA en acceptant d'adopter les disciplines rigoureuses de l'Accord en matière de commerce des biens et services, d'investissement et de propriété intellectuelle, ainsi que des règles commerciales transparentes, en particulier un assortiment de mécanismes détaillés de règlement de différends. L'ALENA est le premier accord de libre-échange de grande envergure conclu entre des pays industrialisés et un pays en développement, mais il y a lieu de signaler que le Mexique n'a pas demandé ni obtenu un traitement spécial ou différent pour ce qui concerne la partie des disciplines

³ À cet égard, il faut souligner que l'Amérique latine a été le chef de file en matière de rendement global, au cours des vingt dernières années, relativement au fonds PDME géré par Affaires étrangères et Commerce international. Voir le document d'Andrew Griffith intitulé From a Trading Nation to a Nation of Traders: Towards a Second Century of Canadian Trade Development. Groupe des politiques, document n° 92/5 (mars 1992), pp. 25-26, 34, 61-62.

adoptées. L'adhésion à l'ALENA n'est possible que si le pays intéressé s'engage résolument et durablement en faveur d'une réforme économique axée sur le marché. Bien des pays de l'Amérique latine et d'ailleurs ne pourront ou ne voudront pas s'astreindre à une discipline aussi rigoureuse dans un avenir prévisible. Mais certains y sont prêts. Outre le Chili, il est possible aussi que le Venezuela, la Colombie et l'Argentine présentent leur candidature d'ici 1995.

Comment ne pas mentionner également les Caraïbes du Commonwealth, avec qui nous avons des liens historiques et commerciaux de longue date. L'ALENA fera diminuer graduellement les avantages commerciaux préférentiels que leur accordaient jusqu'ici le Canada et les États-Unis. Pour ces pays, le défi à relever sera de parachever avec diligence leur zone de libre-échange (le CARICOM), et notamment de s'engager plus résolument à libéraliser les règles de l'investissement. Le Canada doit encourager ce processus et travailler avec ces pays dans le cadre des mécanismes existants, comme le Comité consultatif mixte sur le commerce et l'économie. Un engagement ferme et réel de libéraliser leur commerce et leurs économies à l'échelle infrarégionale (c.-à-d. dans le CARICOM ou dans le cadre centraméricain) serait de leur part l'indication la plus nette que leur accession à l'ALENA pourrait se réaliser.

En outre, nos propres intérêts nous commandent de chercher activement à influencer sur la réponse des pays d'Amérique latine et des Caraïbes à l'ALENA. Si nous laissons l'initiative aux États-Unis seuls, nous risquons de voir s'installer un réseau en étoile avec comme centre les États-Unis seuls jouissant d'un accès et d'un traitement privilégiés sur chacun des marchés de la région. Le réseau croissant d'accords de libre-échange que le Mexique a conclus directement avec plusieurs de ses partenaires latino-américains (p. ex. le Chili, le Venezuela et la Colombie) soulève des préoccupations similaires. Cette approche serait défavorable aux intérêts du Canada, parce qu'elle défavoriserait nos exportations vers ces marchés et permettrait aux États-Unis (ou au Mexique dans une moindre mesure) de se présenter comme la seule économie d'Amérique où l'investisseur peut produire pour exporter, à des conditions préférentielles, vers divers marchés.

Le Canada a donc intérêt à prendre l'initiative et à aller au-devant de ces pays en instaurant au niveau de hauts responsables un dialogue permanent sur la politique commerciale qui mette en évidence les avantages que présente l'accession à l'ALENA, au lieu de laisser place à l'établissement d'une relation encombrante et restrictive ayant la configuration de réseau en étoile. Cette approche n'exclurait pas la possibilité d'accession de certains pays du bassin du Pacifique comme la Corée et l'Australie⁴.

⁴Cette proposition est examinée en détail dans Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie, Groupe des politiques, document n° 94/4 (janvier 1994).

4.3 Appui au capital d'investissement

Ce dont l'économie des pays d'Amérique latine a le plus besoin, outre les échanges commerciaux, ce sont des capitaux d'investissement patients.

L'initiative «Entreprise pour les Amériques» de l'ancien président américain George Bush avait débouché sur la création de deux programmes en matière d'investissement administrés par la Banque interaméricaine de développement : a) le Programme de prêts sectoriels à l'investissement, qui fournit appui et conseils techniques dans le domaine de la privatisation ou de la libéralisation des régimes d'investissement et b) le Fonds d'investissement multilatéral financé par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, qui devrait atteindre 1,5 milliard de dollars. Ce fonds est certes important, mais on peut soutenir que la réforme des politiques est plus importante encore que l'argent. L'investissement, comme le commerce, se développe mieux dans un environnement où les règles sont transparentes et appliquées en pratique. Le Canada devrait fournir un appui technique et financier (voir ci-après) dans le cadre du Programme de prêts sectoriels à l'investissement afin de soutenir les efforts de réforme du secteur de l'investissement dans la région.

Il n'existe pratiquement aucun traité sur la fiscalité ou l'investissement entre le Canada et les pays d'Amérique latine. Nous avons signé des accords de protection des investissements extérieurs (APIE) avec l'Uruguay et l'Argentine et l'ALENA impose au Mexique une série de règles encore plus étendue. Nous avons conclu des traités de double imposition avec le Brésil, la Guyane et le Mexique. Ces accords accroissent dans la région la sécurité des investissements canadiens, qui vont en augmentant. Ces investissements non seulement améliorent la rentabilité globale des entreprises canadiennes, mais encore aident nos entreprises à ouvrir des marchés à des exportations canadiennes croissantes, grâce à des mécanismes commerciaux internes et autres. Il serait grandement souhaitable de déterminer en priorité avec quels autres partenaires de la région nous devrions négocier des accords de ce genre (y compris par voie d'adhésion à l'ALENA, s'il y a lieu). Il faudrait mener à bonne fin la négociation de ces instruments additionnels d'ici deux ans. La mise en vigueur de ce type d'instruments sur une base bilatérale préparerait l'adhésion de ces pays à l'ALENA⁵.

⁵Vu la probabilité que débiteront dès cette année les négociations avec le Chili en vue de son adhésion à l'ALENA, il n'est pas nécessaire de conclure un APIE avec ce pays pour le moment. Il serait plus utile de faire porter les efforts sur le Venezuela, la Colombie et le Brésil.

4.4 Déboursés au titre de l'APD

L'examen de la politique d'APD réalisé en 1989 s'est soldé par une augmentation du pourcentage de l'APD bilatérale versée aux pays de la région. Ces pays reçoivent actuellement 18 % des sommes totales versées par le Canada au titre de l'aide bilatérale. Mais notre assistance internationale à cette région apparaît trop faible par rapport aux intérêts du Canada et aux progrès réalisés au chapitre de la bonne administration politique et économique, facteurs de plus en plus reconnus comme cruciaux pour un développement durable et l'allègement de la pauvreté.

Des programmes concrets et dynamiques d'assistance bilatérale seraient indiqués, compte tenu des facteurs suivants concernant les pays de la région :

- volonté résolue d'appliquer des politiques judicieuses (récompenser les pays pour leurs efforts tout en reconnaissant que cette volonté ferme est de nature à rendre plus efficace l'assistance bilatérale);
- importance croissante des pays de la région comme partenaires en matière de commerce et d'investissement (ce qui fournit notamment l'occasion de préparer certains pays à assumer les obligations de l'ALENA et à opérer les ajustements voulus);
- importance des pays de la région pour le dossier international du Canada en matière d'environnement, et notamment pour l'élaboration d'une convention sur l'exploitation durable de la forêt et la protection de la biodiversité de la planète (sur ce dernier point, la Banque mondiale estime que le Mexique, la Colombie, l'Équateur, le Pérou, le Brésil et le Chili ont sur leurs territoires des zones où des mesures de conservation s'imposent en priorité);
- besoin permanent de s'attaquer à la pauvreté; le succès en ce domaine renforcerait les progrès réalisés en matière de réformes politiques et économiques.

Le montant de l'APD versé à la région devrait être sensiblement accru. Cette aide devrait être graduellement réorientée vers les pays qui sont le plus résolus à mettre en œuvre des politiques de développement durable. Ainsi, le Mexique a lancé un vaste programme social appelé «Solidarité» pour apporter l'eau, des routes asphaltées et des écoles aux secteurs pauvres du pays. L'aide que nous apportons au Mexique est actuellement marginale. Il faudrait que cela change. L'assistance technique pourrait être axée sur des secteurs où nous avons des intérêts communs, comme la protection de l'environnement et le renforcement de la démocratie et des institutions civiles.

4.5 Coopération environnementale

Pour la décennie 1990, les défis du Canada en matière d'environnement sont les suivants :

- maintenir l'impulsion imprimée par la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (1992);
- continuer à promouvoir les objectifs clés du Canada, notamment dans les domaines de l'exploitation forestière et de la pêche hauturière;
- influencer sur les travaux en cours au GATT et ailleurs concernant les liens entre commerce et environnement, de manière à ce que soit efficacement abordée la question du développement durable, tout en veillant à ce que soient pleinement pris en compte nos intérêts commerciaux en tant que pays du Groupe des Sept qui dépend le plus, pour ses exportations, des ressources naturelles.

Nous devrions entretenir des rapports étroits avec plusieurs pays d'Amérique latine en tant qu'intervenants clés dans le domaine de l'environnement. Le Brésil, les autres pays du bassin de l'Amazone et le Mexique sont des interlocuteurs importants en matière de gestion de la forêt, y compris le rôle de cette dernière comme puits de carbone et facteur de contrôle du réchauffement de l'atmosphère. En tant qu'économies pour lesquelles le commerce basé sur l'agriculture et les ressources naturelles est d'une importance cruciale, ces pays ont le même intérêt que le Canada à veiller à ce que les discussions en cours et les négociations éventuelles sur le commerce et l'environnement soient constructives et équilibrées. Les pays latino-américains représentent aussi un marché de plus en plus intéressant pour le Canada en ce qui concerne la technologie et le matériel de lutte contre la pollution. En conséquence, le Canada devrait établir un dialogue suivi et soutenu sur les politiques environnementales avec des intervenants clés de la région, à l'échelon des cadres supérieurs. Ce dialogue est déjà entamé avec le Mexique dans le cadre de l'ALENA. Il devrait être étendu aux pays du bassin de l'Amazone, en particulier le Brésil, et aux pays de l'Amérique centrale. De plus, comme nous l'avons dit précédemment, l'APD canadienne devrait être davantage axée sur la coopération environnementale, et notamment sur les questions planétaires d'intérêt commun comme la gestion des forêts tropicales humides et l'apport technique du secteur privé en matière de contrôle et de réduction de la pollution.

● **La bonne administration politique - Propositions**

Étant donné son attachement à la pratique d'une bonne administration politique ainsi que ses solides traditions démocratiques et l'image positive dont il jouit dans la région, le Canada a l'occasion et le devoir d'appuyer, dans les limites des restrictions financières et des disponibilités en ressources humaines, le processus politique de libéralisation dans toute la région. La mise sur pied à l'OEA, sur proposition du Canada, d'une Unité pour la promotion de la démocratie, et le financement que nous accordons à ce groupe montrent bien notre volonté d'agir en ce domaine. Nous devrions promouvoir plus activement encore les institutions démocratiques et les valeurs humaines fondamentales.

4.6 Dispenser plus de savoir-faire technique sur la bonne administration gouvernementale

- a) **Renforcement de la démocratie** : L'envoi d'équipes de surveillance électorale et d'experts en démocratie et processus gouvernementaux représente des approches pratiques des plus utiles. Le Canada a fait un excellent travail en matière de surveillance des élections. Tout aussi importants sont les processus qui se déroulent entre les élections, comme le renforcement des institutions démocratiques et l'instauration des rapports voulus entre l'armée et l'État. Le Centre pour les droits de la personne et le développement démocratique ainsi qu'Élections Canada pourraient apporter une contribution spécialisée dans ces domaines, peut-être avec un financement modeste de l'ACDI, qu'elle tirerait d'un «fond démocratique» régional.
- b) **La bonne administration gouvernementale** : En outre, nous pourrions agir à titre consultatif en matière de bonne administration gouvernementale, notamment dans des domaines comme la privatisation, la réforme de la réglementation, la perception des impôts et la réduction des dépenses militaires. Par exemple, le bureau de la concurrence du ministère de l'Industrie pourrait fournir un apport précieux et des données pratiques sur le fonctionnement de la législation relative à la concurrence (législation antitrust) et son importance pour le fonctionnement efficace des marchés. Finances Canada et Revenu Canada pourraient faire de même dans le domaine de la politique fiscale et de l'administration de la fiscalité. Des séminaires réunissant des cadres supérieurs de la région (peut-être en coopération avec l'OEA) pourraient être très utiles, de même que des exposés présentés à des congrès latino-américains. La dépense serait minime.

- c) **Démilitarisation et rôle de l'armée :** L'un des plus grands obstacles au développement de la démocratie dans la région est la penchant qu'ont les militaires, en certains pays, d'intervenir chaque fois qu'ils croient voir l'État paralysé. Il y a un domaine innovateur où nous disposons d'un savoir-faire abondant, qui pourrait être mis à bon usage : former au Canada des officiers latino-américains (du grade de major à celui de colonel) aux opérations de maintien de la paix. Ce serait là une façon intéressante d'enseigner les avantages que donne une relation appropriée entre l'État et ses forces armées. Cette proposition serait également de nature à grossir le réservoir où l'ONU peut puiser des gardiens de la paix compétents. De plus, le Canada devrait continuer à demander la réorganisation de l'Organisation interaméricaine de défense et de son collège, de manière à ce que ces institutions traitent plus directement du rôle de l'armée dans une société démocratique et dispensent notamment une formation et des connaissances techniques sur des sujets comme l'aide aux sinistrés, le maintien de la paix et la protection de l'environnement. Enfin, le Canada devrait continuer à promouvoir la transparence en matière de commerce des armes dans la région en encourageant les pays d'Amérique latine et des Caraïbes à produire en temps voulu des rapports exacts destinés au Registre de transferts d'armements, une initiative de l'ONU génératrice de confiance que le Canada a parrainée.

4.7 Promouvoir l'adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et sa prorogation

Les pays latino-américains qui refusent de signer le TNP s'appuient sur deux motifs principaux : ils sont satisfaits du Traité de Tlaltelolco et considèrent le TPN comme un document «discriminatoire». Des indications récentes donnent à croire que l'Argentine signera peut-être le TNP, mais seulement si le Brésil en fait autant. Si ces adhésions devaient se produire — et le Canada devrait continuer à les encourager —, elles ouvriraient la porte à une adhésion du Chili. Au cours de l'année prochaine, avant la conférence de 1995 sur le réexamen du TNP, il sera crucial d'encourager l'adhésion de l'Argentine. Il sera non moins essentiel d'encourager le Brésil à suivre son exemple. Comme le Brésil a conclu un accord de coopération économique avec l'Argentine et que ces deux pays ont signé un accord de garanties avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, il y a lieu de croire que les réserves du Brésil à l'égard du TNP (concernant la souveraineté nationale) se sont estompées. Quoi qu'il en soit, le Canada devrait engager un dialogue suivi avec les pays du cône austral sur cette question. Il faudrait en même temps tourner notre attention sur Cuba.

4.8 La réintégration de Cuba : promouvoir une transition pacifique

Cuba représente pour la politique étrangère canadienne un dilemme particulier qu'il faut traiter avec circonspection. Depuis l'embargo américain et la rupture des relations diplomatiques entre La Havane et Washington, voici plus de trente ans, le Canada a maintenu de bonnes relations avec Cuba, en particulier en matière de commerce. Mais le passé risque de n'être guère utile pour guider l'avenir. Bien que Cuba ait opéré des réformes économiques ces dernières années par suite de l'interruption de l'aide soviétique, le gouvernement cubain s'est montré moins disposé à opérer des changements politiques concrets et le comportement du régime en matière de droits de la personne est encore préoccupant. Certains milieux inflexibles compliqueront la transition, notamment dans la communauté américano-cubaine revanchiste et parmi les hauts fonctionnaires et les politiciens américains qui estiment avoir eu raison de maintenir les États-Unis sur une trajectoire anticastriste.

Il est cependant certain que les intérêts régionaux seraient desservis par un après-castrisme qui tournerait à la violence. Le Canada dispose d'options qui nous permettraient d'accroître la portée et la qualité de nos relations avec le gouvernement actuel, de protéger et d'élargir nos intérêts maintenant et plus tard et de nous positionner de manière à jouer un rôle utile durant la transition proprement dite. Nous ne devrions pas craindre de jouer un rôle dans la situation qui se noue présentement, étant donné notre présence actuelle tant à Washington qu'à la Havane et notre appartenance à l'OEA.

- **Établir des ponts - Propositions**

4.9 Création d'une Fondation pour les Amériques

La création de la Fondation Asie Pacifique et le programme Pacifique 2000 sont deux réussites de notre politique sur l'Asie et le Pacifique. Ces deux initiatives pourraient servir ici de modèles, étant donné notamment la volonté ferme du gouvernement d'établir des liens avec les pays d'Amérique comme «quatrième pilier» de notre politique étrangère. Une *Fondation-cadre pour les Amériques* (à ne pas confondre avec l'actuelle Fondation canadienne pour les Amériques, désignation de l'ancien Forum Canada-Amérique latine depuis sa constitution en société, en janvier 1993) pourrait œuvrer dans les domaines de l'environnement (comme suivi à la conférence de Rio de Janeiro), des liens commerciaux et de la coopération entre établissements d'enseignement. Cette fondation serait également un pôle d'attraction autour duquel pourrait graviter le soutien apporté par le secteur privé et les gouvernements provinciaux.

Plusieurs institutions, notamment le Conseil canadien pour les Amériques, la Chambre de commerce Canada-Brésil et la Fondation canadienne pour les Amériques, précédemment nommée, s'efforcent actuellement de répondre au besoin qu'il y a de coordonner plus efficacement l'intérêt public en Amérique latine et dans les Caraïbes. La question se pose de savoir si une fondation-cadre permettrait d'utiliser plus efficacement les fonds limités du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et du secteur privé actuellement affectés à la promotion de relations plus étroites avec l'Amérique Latine. Il y aurait lieu d'examiner les intérêts éventuels des provinces et du secteur privé en la matière.

4.10 Intensifier les contacts par l'entremise de canaux multilatéraux

Il faudrait chercher à intensifier le dialogue avec les pays latino-américains au sein d'organismes multilatéraux. Nous devrions par exemple nous enquérir d'une manière plus systématique des vues du groupe latino-américain aux Nations Unies et coordonner nos positions avec les Latino-Américains quand la chose est indiquée. Notre décision d'adhérer à l'OEA comme membre à part entière a été saluée avec enthousiasme par tous les autres membres de l'organisation et nos prestations au sein de l'OEA ont substantiellement rehaussé notre position dans la région. Nous devrions continuer à user de notre influence auprès des pays d'Amérique latine et des Caraïbes pour promouvoir des réformes institutionnelles tant dans les organismes des Nations Unies qu'à l'OEA.

a) Établissement d'institutions à l'OEA

L'OEA est d'une importance capitale pour notre politique à l'égard de l'hémisphère. C'est un lieu où nos efforts et la volonté de l'Organisation de se modifier progressivement ont dépassé nos modestes attentes initiales, fait par trop rare. De plus, le travail du Canada au sein de l'OEA a suscité des commentaires favorables des médias, du public et d'autres groupes intéressés. L'OEA est un lieu de rencontre et de discussion, et — plus que par le passé — un lieu d'action (témoin son utilité lors de la crise haïtienne). L'issue de la situation cubaine sera un autre test de la capacité de l'OEA comme instance multilatérale dans les Amériques. L'Organisation est un excellent endroit pour promouvoir nos politiques sur la bonne administration gouvernementale, les droits de la personne et la démocratie (comme ce fut le cas avec la création de l'Unité pour la promotion de la démocratie, fruit d'une proposition canadienne appuyée par une dotation d'un million de dollars sur deux ans). Pour manifester encore plus le sérieux de notre engagement envers l'OEA, nous pourrions offrir, peut-être dès 1996, d'être l'hôte de l'Assemblée générale annuelle de l'Organisation (le Canada recevra la conférence au sommet du Groupe des Sept en 1995).

Le Canada est bien placé pour jouer un rôle dirigeant dans la réforme interne de l'OEA. Il a d'ailleurs commencé. Voici quelques suggestions pour renforcer les efforts utiles, mais encore modestes, visant à rendre l'Organisation plus opportune :

- i) Le gouvernement fédéral devrait voir à renforcer concrètement les initiatives que prend le Canada à l'OEA, notamment pour la poursuite des réformes budgétaires et la réorganisation des programmes d'assistance technique de l'Organisation, en affectant des ressources humaines suffisantes à nos ambassades dans la région, afin que les divers gouvernements donnent à leurs délégations à l'OEA instruction d'appuyer ces initiatives.
- ii) Le programme des bourses de l'OEA est valable et le Canada y apporte une contribution financière importante. Afin de renforcer nos relations avec les pays de la région, nous devrions voir à ce qu'un plus grand nombre de boursiers latino-américains financés par ce programme viennent étudier au Canada et à ce qu'un plus grand nombre de Canadiens fassent des études en Amérique latine ou sur les pays de la région.
- iii) Le Canada devrait maintenir, à l'égard de l'Organisation interaméricaine de défense, sa politique préconisant la réduction du budget de cet organisme, jusqu'à ce que soient modifiés son rôle et son mandat de manière à promouvoir plus clairement la relation appropriée qui doit exister entre l'armée et l'État. Entretemps, le Canada devrait demander un statut d'observateur temporaire au sein de cette organisation. Un attaché militaire à notre ambassade de Washington pourrait être chargé de cette tâche.
- iv) Nous devrions poursuivre le bon travail visant à réorganiser la Commission spéciale de consultation et de négociation. Par exemple, il existe un manque de moyens institutionnels adéquats pour guider les efforts d'intégration régionale dans les pays du cône austral, de la région andine, de l'Amérique centrale et des Caraïbes. Cette commission pourrait faire office de groupe de réflexion chargé d'analyser les facteurs clés influant sur l'intégration des pays de l'hémisphère, d'évaluer les initiatives d'intégration et, sous l'égide de l'OEA, d'agir comme source d'assistance technique pour la conception et l'harmonisation des politiques commerciales et connexes. Les ressources actuelles sur place et à l'administration centrale sont suffisantes pour réaliser le modeste effort additionnel requis.

b) L'Amérique latine et le Pacifique

Plusieurs pays latino-américains sont riverains du Pacifique. Sauf dans le cas du Mexique et du Chili, leur intervention dans les dossiers du Pacifique a été jusqu'ici modeste, bien que le Chili, le Mexique et le Pérou soient membres du *Pacific Basin*.

Economic Council (PBEC) et, depuis 1991, du *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC). Le Canada a appuyé l'entrée du Mexique dans le groupe de l'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), lors de la réunion ministérielle de cet organisme en novembre dernier. Nous avons également appuyé l'admission du Chili, qui doit se faire en 1994. L'adhésion d'autres pays latino-américains qui démontrent un intérêt pour le Pacifique servirait nos intérêts. Nous devrions encourager l'élargissement de l'APEC de manière à ce que le groupe admette à moyen terme d'autres pays latino-américains appropriés, comme la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Costa Rica, et nous devrions encourager ces pays à s'intéresser davantage aux affaires du Pacifique.

4.11 Promotion des établissements et services d'enseignement canadiens

Au Canada, moins de 4 % des étudiants étrangers de deuxième cycle viennent de l'Amérique latine ou des Caraïbes. Ce pourcentage est encore moindre au premier cycle. L'enseignement demeure pourtant l'une de nos industries de services les plus efficaces. On calcule qu'au Canada, chaque étudiant étranger dépense plus de 12 000 \$ par année. À mesure que nous resserrons nos liens avec les nouveaux pays industrialisés d'Asie, nous constatons que les diplômés d'écoles ou d'universités canadiennes vivant dans ces pays épaulent immensément nos efforts pour établir des réseaux efficaces dans les administrations gouvernementales et le secteur privé. Dans les petits États des Caraïbes se trouve un nombre important de diplômés d'établissements canadiens, mais nous recevons relativement peu d'étudiants d'Amérique latine. Il faudrait nous appliquer davantage à faire connaître les établissements canadiens d'enseignement dans les pays d'Amérique latine. Nous devrions nous efforcer de faire mieux connaître nos services d'enseignement. Les gouvernements canadiens devraient encourager l'envoi de missions pour faire connaître les services que nous offrons dans le domaine de l'enseignement commercial ou dans le secteur de l'enseignement privé. De plus, une partie de l'augmentation recommandée précédemment pour l'aide internationale devrait servir à financer partiellement des travaux postuniversitaires au Canada, qui seraient confiés à des candidats latino-américains doués (sur le modèle d'une Fondation Fulbright modifiée). De plus, on pourrait offrir à des hommes et femmes d'affaires latino-américains de s'inscrire à l'un ou l'autre des programmes de maîtrise en administration des affaires pour cadres supérieurs qui sont dispensés par certains établissements d'enseignement canadiens. À moyen terme, on pourrait, moyennant un appui de l'État, transformer ces relations entre le monde des affaires et celui de l'enseignement en véritables programmes d'échanges, qui comporteraient la participation de Canadiens à des séminaires et à des cours dans des centres d'affaires clés de la région.

4.12 Visites ciblées

Contrairement à l'Europe ou à l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes ne reçoivent pas autant de visiteurs de haut rang que le commanderait leur nouvelle importance⁶. Il faudra que cela change si nous voulons convaincre les pays de la région, où les relations personnelles sont chose normale et attendue, que nous sommes sérieux dans nos engagements. Les visites sont une manière concrète de montrer l'importance que nous attachons à la région. Il faudrait prévoir pour 1994-1995, en consultation avec les cabinets des ministres, un programme coordonné de visites aux principaux pays de la région et d'accueil de visiteurs venant de ces pays, programme auquel participeraient le premier ministre et des ministres de premier plan.

4.13 Renseigner davantage le public

Nous devrions nous appliquer davantage à promouvoir une meilleure connaissance de l'Amérique latine au Canada et du Canada en Amérique latine. Dans le deuxième cas, nous devrions encourager les «Centres Canada» existant déjà dans six villes de l'Argentine et trois villes du Brésil, par des programmes additionnels d'informations imprimées et audiovisuelles. Les Centres d'études canadiennes existant en Amérique latine devraient être prioritaires dans les activités d'affaires publiques de nos missions dans la région, vu notamment l'importance d'internationaliser davantage l'enseignement supérieur dispensé au Canada, comme il est dit au paragraphe 4.11. À ce propos, le concours apporté actuellement par l'Organisation universitaire interaméricaine dans les domaines de l'élaboration des programmes d'études et de l'administration est prometteur et devrait servir de base à d'autres activités en ce domaine.

Au Canada même, on devrait encourager le jumelage de programmes universitaires d'études sur l'Amérique latine et les Caraïbes avec des programmes d'études canadiennes dispensés dans des établissements latino-américains. Le gouvernement fédéral devrait promouvoir, de concert avec les autorités provinciales et universitaires, l'apprentissage de la langue espagnole au Canada (la Fondation pour les Amériques proposée au paragraphe 4.9 pourrait être utile à cet égard). Nous devrions faire connaître dans tout le pays, une fois qu'elle sera prête, la nouvelle stratégie canadienne à l'égard de l'Amérique latine et des Caraïbes, par l'entremise des médias, des universités et collèges et du programme d'extension du Ministère.

⁶Sur ce point, voir Keith H. Christie, Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, Groupe des politiques, document n° 93/08 (mai 1993).

16. Le Libre-Echange Nord-Americain, les subventions et les droits compensateurs: la problematique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (À paraître). SP47
17. Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda, by Anne McCaskill. Document n° 94/14 (À paraître). SP48
18. Damned If We Don't: Some Reflections On Antidumping and Competition Policy, by Keith H. Christie. Document n° 94/15 (À paraître). SP49

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).* SP24

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).* SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).* SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).* SP40
4. China 2000 : The s, par Steve Lavergne. Document n° 94/07

5. The Japanese V and Non-Financial Firms, par Jame Sheck, Conrad Le Canada et l' P50

D) AUTRES DO

1. Croissance dém Conséquences pour les politiques canac (avril 1992).* SP14
2. Pour des sancti ment n° 93/04 (mars 1993).* SP22
3. L'or noir : Évolu our le Canada, par Shusma Gera.
4. Croissance éco rche et éléments d'une politique canadi (avril 1994).* SP42
5. Still an Albatros Document n° 94/09 (mai 1994) SP

* Disponible en f

