



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Security and Defence

Chair:

The Honourable PAMELA WALLIN

Monday, April 19, 2010
Monday, April 26, 2010

Issue No. 3

Fourth and fifth meetings on:

Canada's national security
and defence policy

(The role of our Forces in
Afghanistan currently and post 2011)

(The role of our Forces in Afghanistan
and NATO currently and post 2011)

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de la*

Sécurité nationale et de la défense

Présidente :

L'honorable PAMELA WALLIN

Le lundi 19 avril 2010
Le lundi 26 avril 2010

Fascicule n° 3

Quatrième et cinquième réunions concernant :

La politique de sécurité nationale et
de la défense du Canada

(Le rôle des Forces canadiennes en
Afghanistan actuellement et après 2011)

(Le rôle des Forces canadiennes en Afghanistan
et l'OTAN actuellement et après 2011)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Pamela Wallin, *Chair*

The Honourable Roméo Antonius Dallaire, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Marshall
* Cowan	Meighen
(or Tardif)	Nolin
Day	Pépin
Lang	
* LeBreton, P.C.	
(or Comeau)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Manning (*April 26, 2010*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator Patterson (*April 20, 2010*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Manning (*April 19, 2010*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator Marshall (*April 19, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Manning (*April 19, 2010*).

The Honourable Senator Meighen replaced the Honourable Senator Tkachuk (*April 13, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

Présidente : L'honorable Pamela Wallin

Vice-président : L'honorable Roméo Antonius Dallaire

et

Les honorables sénateurs :

Banks	Marshall
* Cowan	Meighen
(ou Tardif)	Nolin
Day	Pépin
Lang	
* LeBreton, C.P.	
(ou Comeau)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 26 avril 2010*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 20 avril 2010*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 19 avril 2010*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 19 avril 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 19 avril 2010*).

L'honorable sénateur Meighen a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 13 avril 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 19, 2010
(5)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:02 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Pamela Wallin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Dallaire, Day, Lang, Meighen, Nolin, Patterson, Pépin and Wallin (9).

Other senator present: The Honourable Senator Segal (1).

In attendance: Martin Auger and Holly Porteous, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Tracie LeBlanc, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 17, 2010, the committee continued its study on the national security and defence policy of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (The role of our Forces in Afghanistan currently and post 2011.)

WITNESSES:

As an individual:

Colonel (Retired) Mike Capstick, Peace Dividend Trust (by video conference).

Canada-Afghanistan Solidarity Committee:

Terry Glavin, Research Coordinator.

National Defence:

Brigadier-General Jonathan Vance, Former Commander, Joint Task Force — Afghanistan.

Colonel (Retired) Mike Capstick made a statement and answered questions.

At 4:54 p.m., the committee suspended.

At 4:58 p.m., the committee resumed.

Terry Glavin made a statement and answered questions.

At 5:57 p.m., the committee suspended.

At 6:02 p.m., the committee resumed.

Brigadier-General Jonathan Vance made a statement and answered questions.

At 6:52 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 19 avril 2010
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Pamela Wallin (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Banks, Dallaire, Day, Lang, Meighen, Nolin, Patterson, Pépin et Wallin (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Segal (1).

Également présents : Martin Auger et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Tracie LeBlanc, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 17 mars 2010, le comité poursuit son étude de la politique de sécurité nationale et de défense du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Le rôle des Forces canadiennes en Afghanistan actuellement et après 2011.)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Colonel (retraité) Mike Capstick, Peace Dividend Trust (par vidéoconférence).

Comité de solidarité Canada-Afghanistan :

Terry Glavin, coordonnateur de la recherche.

Défense nationale :

Brigadier-général Jonathan Vance, ancien commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan.

Le colonel (retraité) Mike Capstick fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 54, la séance est suspendue.

À 16 h 58, la séance reprend.

Terry Glavin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 57, la séance est suspendue.

À 18 h 2, la séance reprend.

Le brigadier-général Jonathan Vance fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, April 26, 2010
(6)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:36 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Pamela Wallin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Dallaire, Day, Lang, Marshall, Meighen, Nolin and Wallin (8).

In attendance: Martin Auger and Holly Porteous, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Tracie LeBlanc, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 17, 2010, the committee continued its study on the national security and defence policy of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (The role of our Forces in Afghanistan and NATO currently and post 2011.)

WITNESSES:

As an individual:

Paul Chapin, Former Director General of International Security, Foreign Affairs and International Trade, Member of the Board of Directors, Conference of Defence Associations.

Air Force Association of Canada:

Lieutenant-General (Retired) George Macdonald, Honourary National President, Former Deputy Commander of NORAD.

As an individual:

Brigadier-General (Retired) Don Macnamara, OMM, CD, Past President and Board Member, Conference of Defence Associations Institute, and Board Member, Canadian International Council.

Paul Chapin made a statement and answered questions.

At 7:37 p.m., the committee suspended.

At 7:40 p.m., the committee resumed.

Lieutenant-General (Retired) George Macdonald and Brigadier-General (Retired) Don Macnamara each made a statement and, together, answered questions.

At 6:38 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Kevin Pittman

Clerk of the Committee

OTTAWA, le lundi 26 avril 2010
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 36, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Pamela Wallin (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Banks, Dallaire, Day, Lang, Marshall, Meighen, Nolin et Wallin (8).

Également présents : Martin Auger et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Tracie LeBlanc, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 17 mars 2010, le comité poursuit son étude de la politique de sécurité nationale et de défense du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Le rôle des Forces canadiennes en Afghanistan et de l'OTAN actuellement et après 2011.)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Paul Chapin, ancien directeur général de la Sécurité internationale, Affaires étrangères et Commerce international, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense.

Association de la Force aérienne du Canada :

Lieutenant-général (retraité) George Macdonald, président national honoraire, ancien commandant adjoint du NORAD.

À titre personnel :

Brigadier-général (retraité) Don Macnamara, OMM, CD, ancien président et membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, membre du conseil d'administration du Conseil international du Canada.

Paul Chapin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 37, la séance est suspendue.

À 17 h 40, la séance reprend.

Le lieutenant-général (retraité) George Macdonald et le brigadier-général (retraité) Don Macnamara font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, April 19, 2010

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:02 p.m. to examine and report on the national security policy of Canada.

Senator Pamela Wallin (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to our regular hearing of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. We are pleased to have with us today Colonel (Retired) Mike Capstick from Kabul, Afghanistan.

Since 2009, Colonel Mike Capstick has been Afghanistan Country Director for Peace Dividend Trust, a Canadian non-governmental organization dedicated to helping peacekeeping missions. The main office is in Kabul. Prior to this, Colonel Capstick commanded the Strategic Advisory Team, Afghanistan, SAT, from 2005 to 2008.

The 15-person SAT team lead by Colonel Capstick broke new ground in the complex, dangerous and unfamiliar territory of governance. This unique unit is a mixed military-civilian team. The work it has done in Afghanistan helped forge the foundation for the Afghan civil service. The team developed a comprehensive strategy for public administration reform and helped the ministries of rural rehabilitation, development and other related ministries and agencies of government.

Colonel Capstick retired from the Canadian Forces in late 2006 after 32 years of service. Do we have the facts correct?

Colonel (Retired) Mike Capstick, Peace Dividend Trust, as an individual: Mostly.

The Chair: You can correct us in a moment.

Col. Capstick: I did not command the SAT for the whole three-year period. There were three different commanders. The last was Serge Labbé, who is now the deputy senior civilian representative in Afghanistan.

The Chair: We will correct this for the record.

Colonel Capstick is also an associate with the Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary; he was appointed to the Order of Military Merit in 2006 and was awarded the Meritorious Service Medal for service in Afghanistan in 2007 for his leadership of the Strategic Advisory Team.

Welcome. We will double-check the facts. Have you any opening comments today? If not, I would like you to generally spell out for us your definition of the Peace Dividend Trust.

Mr. Capstick: I will make a few opening remarks. I did not prepare anything formally.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 19 avril 2010.

Le Comité permanent de la sécurité et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, pour étudier les politiques de sécurité nationale du Canada et faire rapport sur la question.

Le sénateur Pamela Wallin (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Mesdames et messieurs, bienvenue à cette séance du Comité permanent de la sécurité et de la défense. C'est avec plaisir que nous accueillons aujourd'hui le colonel (retraité) Mike Capstick de Kaboul, en Afghanistan.

Depuis 2009, le colonel Mike Capstick est le directeur pour l'Afghanistan du Peace Dividend Trust, une organisation non gouvernementale canadienne qui s'emploie à aider les missions de maintien de la paix. Le bureau principal est situé à Kaboul. Avant cela, le colonel Capstick avait commandé l'équipe consultative stratégique en Afghanistan, l'ECS, de 2005 à 2008.

L'équipe, composée de 15 personnes et commandée par le colonel Capstick, a innové dans le domaine complexe, dangereux et inconnu de la gouvernance. Cette équipe unique réunit des militaires et des civils. Son travail en Afghanistan a aidé à jeter les bases de la fonction publique afghane. L'équipe a développé une stratégie globale pour la réforme de l'administration publique et a aidé les ministères de la Réhabilitation rurale et du Développement, et d'autres ministères et organismes gouvernementaux connexes.

Le colonel Capstick a pris sa retraite des Forces canadiennes à la fin de l'année 2006, après 32 années de service. Les faits sont-ils exacts?

Colonel (retraité) Mike Capstick, Peace Dividend Trust, à titre personnel : Pour la plupart.

La présidente : Vous pourrez nous corriger dans un moment.

Col Capstick : Je n'ai pas été commandant de l'ECS pour toute la période de trois ans. Il y a eu trois commandants différents. Le dernier s'appelait Serge Labbé; il est maintenant l'adjoint du plus haut représentant civil en Afghanistan.

La présidente : Nous allons corriger les faits aux fins du compte rendu.

Le colonel Capstick est aussi professeur agrégé au Centre des études militaires et stratégiques de l'Université de Calgary. Il a reçu l'Ordre du mérite militaire en 2006 et la Médaille du service méritoire pour son service en Afghanistan en 2007 et pour son leadership au sein de l'équipe consultative stratégique.

Bienvenue. Nous allons vérifier les faits. Avez-vous une déclaration préliminaire aujourd'hui? Sinon, j'aimerais que vous nous donniez la définition générale du Peace Dividend Trust.

Col Capstick : Je vais faire une déclaration préliminaire. Je n'ai rien préparé de manière formelle.

Peace Dividend Trust is a non-governmental organization registered in Canada, the United States and the United Kingdom. The broader organization does many different things. It has done research for the UN and on the economic footprint of international interventions and other things.

What we do in Afghanistan is called a Peace Dividend Marketplace project. The objective is to leverage international spending power to help the local economy develop and to create jobs. We have other, similar projects, but Afghanistan is the flagship project and by far the biggest. It has been operating since 2008 as a full-fledged, CIDA-funded project. One portion in Helmand province is funded by the British Department for International Development.

We have similar projects in Timor-Leste, and a new project started recently in Haiti. We are quite proud that three of our Afghan staff went to Haiti to help set up the office and train the national staff.

That is what Peace Dividend Trust and Peace Dividend Marketplace Afghanistan do. We have offices in Kabul, Mazar-e Sharif, Jalalabad, Kandahar City and Lashkar Gah, Helmand province.

I am probably one of the few people who have experience on military, governance and now a little on the development side. I would like to focus any comments on what we are doing now as opposed to security or military matters, since I am a little out of date on that. It is amazing how fast the jargon and language have changed in last couple of years in Afghanistan.

Canadians simply do not think of the Afghan business community. Our vision of Afghanistan is tempered by combat operations in Kandahar. We do not see the growth, development and entrepreneurial spirit of Afghans — everyone from men with pushcarts on the streets of Kabul to Afghans investing in the Afghan building boom in the construction site that is Kabul.

There is a huge potential in this country in areas like mining, agri-business and services. The international community is helping to develop the potential, especially in areas like services and certain small areas of manufacturing. In the end, Afghan businesses will be the only regional businesses capable of meeting international standards. We are already starting to see some of that.

I think personally, and many people would agree, that if jobs are not created in one of the world's poorest countries, stability will always be a couple of arm's lengths out of reach. I am a little disappointed with the lack of debate and discussion in Canada. I would like to compliment this committee for at least starting the discussion regarding what we will do after 2011. Economic development is one area where Canada can help.

After security, one of the biggest complaints we hear from Afghan businesses on a daily basis is the structure within government for business — the laws, regulations and the way

Le Peace Dividend Trust est une organisation non gouvernementale enregistrée au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. L'organisation au sens large s'occupe de beaucoup de choses. Elle a fait des recherches pour l'ONU, entre autres sur les effets des interventions internationales sur la scène économique.

En Afghanistan, ce que nous faisons, c'est un projet Peace Dividend Marketplace. Il a comme objectif de mobiliser la communauté internationale et son pouvoir de dépenser pour stimuler l'économie locale et pour créer des emplois. Nous avons d'autres projets semblables, mais, en Afghanistan, il s'agit de notre projet pilote et, sans conteste, du plus gros. Ce projet à part entière, financé par l'ACDI, a été lancé en 2008, dont une portion dans la province d'Helmand est financée par le ministère du Développement international britannique.

Nous avons des projets similaires au Timor-Oriental et un nouveau projet a récemment été lancé en Haïti. Nous sommes assez fiers que trois membres de notre personnel afghan soient allés en Haïti pour aider à la mise sur pied du bureau et pour former le personnel national.

C'est là ce que le Peace Dividend Trust et le Peace Dividend Marketplace Afghanistan font. Nous avons des bureaux à Kaboul, à Mazar-e Charif, à Jalalabad, à Kandahar et à Lashkar Gah, dans la province d'Helmand.

Je suis probablement une des rares personnes à avoir de l'expérience du milieu militaire, de la gouvernance et maintenant, un peu, du développement. J'aimerais mettre l'accent sur ce que nous faisons actuellement et non sur les questions de sécurité ou les questions militaires, étant donné que je ne suis pas tout à fait à jour sur ces sujets. C'est fou à quel point le jargon et le langage ont évolué au cours des dernières années en Afghanistan.

Les Canadiens ne pensent tout simplement pas au milieu des affaires afghan. Notre perception du pays est voilée par les opérations de combats à Kandahar. Nous ne voyons pas la croissance, le développement et l'entrepreneuriat des Afghans — de tout le monde, des hommes qui tirent des chariots dans les rues de Kaboul à ceux qui investissent dans le boom immobilier afghan, dans le chantier de construction qu'est devenu Kaboul.

Ce pays possède un énorme potentiel dans les domaines des mines, de l'agriculture et des services. La communauté internationale contribue à l'essor de ce potentiel, particulièrement dans les services et certaines petites industries manufacturières. Au final, les entreprises afghanes seront les seules entreprises régionales capables de se conformer aux normes internationales. Nous commençons déjà à en être témoins.

Selon moi, et beaucoup de gens seraient d'accord, si des emplois ne sont pas créés dans un des pays les plus pauvres au monde, la stabilité restera toujours hors de portée. Je suis un peu déçu de l'absence de débats et de discussions au Canada. Je tiens à féliciter le comité pour avoir au moins lancé la discussion relativement à ce que nous ferons après 2011. Le Canada peut aider dans un domaine comme le développement économique.

Après la sécurité, l'une des plus grandes critiques que nous entendons quotidiennement de la part des entreprises afghanes concerne la structure gouvernementale pour les entreprises — les

they are applied. A lot of work needs to be done in this area. The economy has always been dependent on aid, or it was before the Soviet invasion. It was characterized by state-owned industries and large, cumbersome bureaucracies, especially during the Soviet period. It is moving into a private-sector-oriented economy, so the laws are a mess. The laws and regulations are poorly drafted and unevenly applied. Often the laws are more honoured in the breach than they are in the application.

Canada has a lot of good experience in this area. Canada also has a lot of good experience in natural resource regulation and marketing boards, which Afghanistan will need in order to actually get to the point where it can export its projects.

There is a large disparity between the rich and the poor. However, all the Afghan people one talks to just want jobs. They are resilient, entrepreneurial and willing to work. They want nothing more than a bit of peace, order and good government, in the parlance of our British North America Act. They want to make their kids' lives a little better than theirs, and they need jobs to do that. That requires economic development, and I think Canada can help with that.

The Chair: Thank you very much. One of the things that struck me most about being there was that the Afghans I saw, in particular the women, are extremely entrepreneurial and can make something out of nothing; it is wonderful.

Thank you for being with us today. I know you are there in Afghanistan, and it is some awful time of day or night for you, so we will try to keep our questions short and crisp to get you through this and back home to bed.

Senator Dallaire: I want to ask you about the governance side, not only the past and the involvement that you had with the SAT, but currently and certainly into the future. Do you feel we have provided instruments through the diplomatic corps or other bodies of that nature with people who can inculcate, pass on, help and sustain the building of good governance in a failing state that is now a nascent democracy?

Col. Capstick: You have always been known for asking me tough questions, general.

In my experience, the whole issue of governance and assistance to the government in reforming the mechanisms of government, the civil service, the way people operate and the processes within the bureaucracy has probably been one of the weakest areas of the international effort since 2005. There has never been a comprehensive program for it, as there is with the Afghan National Security Forces.

lois, les règles et leur application. Beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine. L'économie a toujours été dépendante de l'aide, ou c'était le cas avant l'invasion soviétique. Surtout durant l'ère soviétique, elle se caractérisait par des industries gérées par l'État et par une bureaucratie énorme et encombrante. Étant donné que l'économie se réoriente vers le secteur privé, les lois sont un vrai fouillis. Les lois et les règles sont mal rédigées et sont appliquées de manière irrégulière. Il est souvent plus honorable de violer les lois que de les respecter.

Le Canada a beaucoup de bonnes expériences dans ce domaine. Le Canada en a aussi beaucoup dans la réglementation des ressources naturelles et dans les agences de commercialisation, dont l'Afghanistan aura besoin pour en arriver vraiment au point où il pourra exporter ses projets.

Le fossé entre les riches et les pauvres est grand. Pourtant, tous les Afghans auxquels on parle veulent seulement des emplois. Ils ont du ressort, sont animés de l'esprit d'entreprise et désirent travailler. Ils ne veulent qu'un peu de paix et d'ordre, et un bon gouvernement, pour paraphraser l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ils veulent rendre la vie de leurs enfants un peu meilleure que la leur, mais pour cela, il leur faut du travail. Cela exige un développement économique, et selon moi, le Canada peut aider dans ce domaine.

La présidente : Merci beaucoup. L'une des choses qui m'a le plus marquée là-bas, c'est que les Afghans que j'ai vus, en particulier les femmes, sont extrêmement animés de l'esprit d'entreprise et peuvent créer quelque chose à partir de rien; c'est merveilleux.

Je vous remercie d'être là aujourd'hui. Je sais que vous êtes en Afghanistan et que ce n'est pas un bon moment du jour ou de la nuit pour vous. Nous allons donc essayer de poser des questions brèves et précises pour vous libérer rapidement et pour vous permettre de retourner vous coucher.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais vous interroger sur l'aspect de la gouvernance, non seulement au sujet du passé et de votre participation dans l'ECS, mais également au sujet du présent et bien entendu de l'avenir. Croyez-vous que nous avons fourni des instruments par l'intermédiaire du corps diplomatique ou d'autres entités de cette nature, et des gens qui peuvent inculquer et transmettre les connaissances qui permettront la création et le maintien d'une bonne gouvernance dans un État en difficulté, maintenant devenu une démocratie naissante?

Col Capstick : Vous avez toujours été reconnu pour les questions difficiles que vous me posez, général.

Selon mon expérience, l'un des aspects les moins bien réussis de l'effort de la communauté internationale depuis 2005, c'est toute la question de la gouvernance et de l'aide au gouvernement pour réformer les mécanismes gouvernementaux, la fonction publique, la façon dont les gens agissent et les processus au sein de la bureaucratie. Il n'y a jamais eu de programme d'ensemble, comme pour les forces de sécurité nationales de l'Afghanistan.

That is my military mind coming out. With the Afghan National Security Forces, we have one structure, one set of leaders and one set of lines of accountability for performance of the assistance. That has not existed here. There have been many programs in various ministries, but the dots have not been connected.

Here, there is nothing in a ministry that is the equivalent of a deputy minister in Canada, that is, a senior civil servant. The deputy ministers are political appointees. The quality of ministries is based strictly on the competence level, the drive and the professionalism of the minister. The ministries that have had good, solid ministers have made progress. The ones with ministers who are not as good and solid have not made progress.

Senator Dallaire: A country like ours has a depth of stable governance with the diplomatic corps, although depleted. It has not necessarily been used in the past to assist nations in bringing about governance within failing states. Do you see a body in this country that should take on that capability and engage itself more deliberately in the future to building governance over there, or do you see the diplomatic corps doing so?

Col. Capstick: I am not sure the diplomatic corps is the right place to look. Assistance in professionalizing the civil service of this country is really needed; it needs to be professionalized. Canada could play a role in that.

No one appears to be in charge of reforming the civil service here. The U.S. is clearly in charge of reforming the army. If someone were to be in charge, I am sure we could find, in Canada, a former deputy minister or former clerk of the Privy Council, with a staff of good civil servants, both retired and serving, who would be the perfect leader for that kind of effort.

Senator Segal: Colonel, I first want to express a deep appreciation for the remarkable work you did with SAT. I think it was the first time the Canadian Forces has had that kind of strategic engagement with a host government in a military activity. I think it brought great credit to our country and to all who served with you. I want to let you know that we do not take that sort of thing for granted, nor should anyone do so.

Will it matter at all if the Canadian mission comes to an end in 2011 relative to what you are now doing? Will your current work be able to continue? I understand you do not necessarily want to get into the discussion about what the government should or should not do. I respect that. However, from the perspective of organizations such as your own, which are on the ground trying to do really good things in the precise economic development area that people on all sides would like to see continue, does it matter for logistics and the security of your operation whether the Canadian Forces are there after 2011?

Col. Capstick: It would not matter much to our current operation here. It might matter a little in Kandahar province. In the other areas, we do not depend on the military for security or

C'est ma mentalité militaire qui ressort. Avec les forces de sécurité nationales de l'Afghanistan, nous avons une structure, un groupe de dirigeants et une hiérarchie des responsabilités quant à l'aide qui est dispensée. Cela n'existe pas ici. Bon nombre de programmes ont été instaurés dans plusieurs ministères, mais les liens n'ont pas encore été établis.

Ici, il n'y a rien dans un ministère qui est l'équivalent d'un sous-ministre au Canada, c'est-à-dire un haut fonctionnaire. Les sous-ministres sont issus de nominations politiques. La qualité d'un ministère se fonde essentiellement sur le niveau de compétence, l'instinct et le professionnalisme de son ministre. Les ministères qui ont eu un bon ministre sérieux ont progressé; les autres n'ont pas progressé.

Le sénateur Dallaire : Un pays comme le nôtre a une gouvernance stable et bien ancrée grâce à son corps diplomatique, bien qu'il soit réduit. Par le passé, on ne l'a pas nécessairement utilisé pour aider les nations à amener une gouvernance au sein d'États en difficulté. Y a-t-il un organisme dans ce pays qui devrait prendre les rênes et s'engager, à l'avenir, à établir de manière plus délibérée des gouvernances à l'étranger, ou croyez-vous que le corps diplomatique pourrait le faire?

Col Capstick : Je ne crois pas qu'on devrait se tourner vers le corps diplomatique. Le pays a besoin d'aide pour professionnaliser sa fonction publique; elle doit l'être. Le Canada pourrait y jouer un rôle.

Personne ne semble être responsable de réformer la fonction publique ici. Les États-Unis sont manifestement responsables de la réforme de l'armée. Si quelqu'un devait être nommé responsable, je suis persuadé que nous pourrions trouver, au Canada, un ancien sous-ministre ou un ancien greffier du Conseil privé qui, avec une équipe composée de bons fonctionnaires retraités et en service, serait le candidat parfait pour ce genre de travail.

Le sénateur Segal : Colonel, pour commencer, je tiens à exprimer ma plus sincère appréciation quant au travail remarquable que vous avez accompli avec l'ECS. Selon moi, c'était la première fois que les Forces canadiennes avaient ce genre de coopération stratégique avec un gouvernement hôte dans le cadre d'une activité militaire. Selon moi, cela fait honneur au Canada et à tous ceux qui ont servi à vos côtés. Je tiens à vous faire savoir que nous ne tenons pas ce genre de choses pour acquis et que personne ne le devrait d'ailleurs.

Est-ce que la fin de la mission canadienne en 2011 aura une incidence sur ce que vous accomplissez en ce moment? Serez-vous en mesure de poursuivre votre mission actuelle? Je comprends que vous ne souhaitez pas nécessairement discuter de ce que le gouvernement devrait ou ne devrait pas faire. Je respecte cela. Toutefois, du point de vue des organisations comme la vôtre, qui sont sur le terrain en train d'essayer d'accomplir de très belles choses dans le secteur précis du développement économique que tout le monde souhaite voir se poursuivre, est-ce important que les Forces canadiennes soient là après 2011 pour s'occuper de la logistique et de la sécurité de votre mission?

Col Chapstick : Cela ne dérangerait pas vraiment notre mission actuelle ici. Peut-être que cela se ferait sentir un peu dans la province de Kandahar. Dans les autres endroits, nous ne dépendons pas de

logistics. We do have a great relationship with the Canadian embassy here in Kabul. In Kandahar, we do a fair bit with the Canadian Provincial Reconstruction Team there.

That said, we also do a fair bit with everyone else who is spending money in Kandahar province. At the end of the day, the 800-pound gorilla in the room is the United States mission, which has an official “Afghan first” policy that applies to all components of the mission — state aid and military. That will keep us busy.

In Kandahar, we are low profile in terms of our security posture down there. Whether Canadian troops are here or not, there will be some kind of troops in Kandahar, and we will learn how to work with them.

Senator Segal: I have one supplementary question. Many of the opponents of the end of the mission, not just for Canada but for NATO overall, argue that the deep corruption in Afghan society and government is such that it makes the proposition utterly hopeless. You have now had experience with various parts of this pyramid. You have broad experience in other countries, in the service of Queen and country. Can you give us a view on that?

It strikes me that it is very easy for people in one country to talk about another country being deeply caught up in dishonesty and all the rest. Can you give us your own sense of how we are doing on that front and what progress is being made, or would you count yourself among the counsels of despair who are out there on a full-time basis trying to destroy the mission?

Col. Capstick: There is corruption within all elements of what is going on in the Afghan government. Without a doubt there is low-level corruption in dealing with traffic policemen on the streets. However, I sit in the middle and hear the international view of corruption, which puts 100 per cent of the blame on the shoulders of the Afghans. I also hear the Afghan view of corruption that puts the blame on international shoulders.

The shenanigans of international contractors that have gone on over the last eight years make some of the Afghan shenanigans look like amateur hour. We all know that. The corruption here could be mitigated with joint Afghan and international efforts to do so. In some areas, progress is being made. Every day we deal with what we think are clean Afghan businesses that become truly upset about the corruption because they do not want to be in that game. Their society is not inherently corrupt.

Senator Lang: As you know, the question of Afghanistan is in the news here in Canada almost every day. We seldom hear about the positive aspects or changes that perhaps are taking place. It is good to hear that an organization such as yours is making some positive changes for the people of Afghanistan.

l'armée pour nous occuper de la sécurité et de la logistique. Nous entretenons d'excellents rapports avec l'ambassade canadienne ici à Kaboul. À Kandahar, nous travaillons beaucoup avec l'équipe provinciale de reconstruction canadienne.

Cela dit, nous travaillons aussi beaucoup avec tous ceux qui investissent de l'argent dans la province de Kandahar. En fin de compte, le mastodonte de la région reste tout de même la mission américaine, qui adopte une politique « les Afghans d'abord » qui s'applique à tous les éléments de la mission : l'aide au gouvernement et l'armée. Cela nous tiendra occupés.

À Kandahar, nous restons discrets pour ce qui est de notre posture de sécurité. Que les troupes canadiennes soient ici ou pas, il y aura tout de même des militaires à Kandahar, et nous allons apprendre à travailler avec eux.

Le sénateur Segal : J'ai une question complémentaire. Bon nombre d'opposants à la fin de la mission, pas seulement du Canada, mais de l'OTAN dans son ensemble, prétendent que la corruption profondément ancrée dans la société et le gouvernement afghan est telle qu'elle rend la tâche tout à fait impossible. Vous avez désormais de l'expérience avec les différentes sections de cette pyramide. Vous possédez une vaste expérience dans d'autres pays, au service de la Reine et du Canada. Pouvez-vous nous donner une vision d'ensemble de cela?

Il me semble qu'il est très facile pour les gens d'un pays de parler d'un autre pays où sévit entre autres la malhonnêteté. Pouvez-vous nous dire comment vont les choses à cet égard et quels progrès sont accomplis selon vous, ou faites-vous plutôt partie des défaitistes qui sont là-bas à temps plein et qui tentent de détruire la mission?

Col Capstick : La corruption existe dans tous les aspects du gouvernement afghan. Sans aucun doute, il y a de la corruption de bas niveau parmi les policiers de la circulation. Cependant, je reste au milieu et j'entends le point de vue international selon lequel la corruption est causée à 100 p. 100 par les Afghans. J'entends également l'opinion des Afghans, qui jettent le blâme sur la communauté internationale.

Les manigances d'entrepreneurs internationaux qui durent depuis huit ans donnent l'impression que certaines des manigances afghanes sont le fait d'amateurs. Nous le savons tous. La corruption pourrait être réduite si l'Afghanistan et la communauté internationale faisaient des efforts conjoints pour y arriver. Dans certains secteurs, des progrès ont été réalisés. Chaque jour, nous faisons affaire avec des entreprises afghanes que nous croyons propres, qui, à notre avis, sont inquiètes de la corruption, car elles ne veulent pas jouer ce jeu. Leur société n'est pas foncièrement corrompue.

Le sénateur Lang : Comme vous le savez, la question de l'Afghanistan fait la nouvelle presque tous les jours au Canada. Nous entendons rarement parler des aspects ou des changements positifs qui existent peut-être. Je suis heureux d'entendre qu'un organisme comme le vôtre fait des changements positifs pour les gens de l'Afghanistan.

I will go back to your opening comments on the question of governance, similar to Senator Dallaire's questions. You emphasized that various Afghan government departments basically depended on the political minister of the day. Of course, that causes concern, because it will be difficult to weed out corruption if there are neither rules nor a strong civil service.

I understand that you led the Strategic Advisory Team in 2005. You also experienced the changeover to the Canadian Governance Support Office, CGSO, in charge of working with the civil service. If you were in charge today, would you go back to the strategic advisory team concept as opposed to the existing situation?

Col. Capstick: I do not know enough about what the CGSO does as opposed to what the SAT did. The CGSO is different in that it provides a more traditional technical assistance in specialty areas, whereas the SAT was more general in trying to help Afghan agencies with strategic planning capabilities.

There are strengths and weaknesses in both models. Neither is sufficient to address the required massive reform in the Afghan civil service. A far higher powered comprehensive effort that addresses everything is necessary.

Senator Lang: Taking this a little further, do you have any idea of how to go about that reform? How would that change be made? That would seem to be fundamental if we are to be successful.

Col. Capstick: The international community needs a program that is analogous to the Afghan National Army or the Afghan National Security Forces with one international agency or organization in charge. There must be the right kind of people and the right level of people as the main leader of such reform. A senior retired Canadian public servant would be ideal for that kind of job in conjunction with the right kind of people in the teams at the working level. Currently, in some ministries in this city you cannot move without bumping into an adviser to the minister because there are so many of them. However, a great deal of work needs to be done with the working-level Afghans in the ministries, to give them a hand and teach them the skills they need, without doing their jobs for them. The civil service academy here likely needs to be professionalized much more as well.

Senator Banks: I will pursue the area that was introduced by Senator Segal and Senator Lang. By way of historical context, the SAT in 2005 and in the subsequent two to three years was for all intents and purposes a secretariat to advise the President of Afghanistan. One assumes that there was a certain amount of resistance from him at that time to some of the ideas proposed by the SAT.

Everyone accepts that, in terms of rebuilding and refurbishment of Afghanistan, we want a form of government that functions. It might not be our form of government or a form of government that

Je vais revenir à ce que vous avez dit dans votre déclaration préliminaire au sujet de la question de la gouvernance; ma question est similaire à celles posées par le sénateur Dallaire. Vous avez souligné que plusieurs ministères du gouvernement afghan dépendent essentiellement du ministre politique du jour. Bien entendu, cela suscite des inquiétudes, car il sera difficile d'éliminer la corruption s'il n'y a ni règles, ni fonction publique solide.

Je crois comprendre que vous avez mené l'équipe consultative stratégique en 2005. Vous avez également vécu le passage au Bureau canadien d'appui à la gouvernance, le BCAG, qui est chargé de travailler en collaboration avec la fonction publique. Si vous étiez le responsable aujourd'hui, retourneriez-vous au concept d'équipe consultative stratégique, contrairement à ce qui se passe actuellement?

Col Capstick : Je ne connais pas suffisamment les différences entre le BCAG et l'ECS. Le BCAG est différent en ce qu'il offre une assistance technique plus traditionnelle dans diverses spécialités, tandis que l'ECS tentait plus généralement d'aider les organismes afghans dans leurs capacités de planification stratégique.

Les deux modèles comportent des forces et des faiblesses. Aucun des deux ne suffit pour réaliser la réforme massive de la fonction publique afghane qui s'impose. Une action globale beaucoup plus puissante qui porte sur tous les aspects est nécessaire.

Le sénateur Lang : Pour pousser la réflexion un peu plus loin, avez-vous une idée des moyens à prendre pour faire cette réforme? Comment ce changement serait-il fait? Il semble que c'est fondamental si nous voulons réussir.

Col Capstick : La communauté internationale a besoin d'un programme comparable à l'armée nationale afghane ou aux Forces de sécurité nationale afghanes et d'une agence internationale ou d'un organisme international responsable. Il faut qu'une telle réforme soit menée par la bonne personne, d'un niveau approprié. La personne idéale pour ce type de travail serait un supérieur à la retraite qui a été au service de la fonction publique; et il faudrait qu'il ait la collaboration d'équipes composées de personnes appropriées sur le terrain. Actuellement, dans certains ministères de cette ville, on ne peut pas se déplacer sans tomber sur un conseiller du ministre parce qu'il y en a tellement. Toutefois, il faut faire beaucoup de travail dans les ministères pour les Afghans qui travaillent sur le terrain, pour leur prêter main-forte et leur transmettre les compétences dont ils ont besoin, sans faire le travail à leur place. De plus, il semble qu'une professionnalisation de l'école de la fonction publique s'impose.

Le sénateur Banks : Je vais poursuivre dans la même veine que le sénateur Segal et le sénateur Lang. Pour vous donner un contexte historique, en 2005 et au cours des deux à trois années suivantes, l'ECS était pratiquement un secrétariat qui conseillait le président de l'Afghanistan. On présume qu'il opposait une certaine résistance à certaines des idées proposées par l'ECS à l'époque.

Nous sommes tous d'avis que, sur le plan de la reconstruction et de la réforme de l'Afghanistan, nous voulons une forme de gouvernement qui fonctionne. Il ne s'agira peut-être pas de notre

we would like very much or even perhaps recognize, but we want to see a government that works somehow. You must have had some direct hands-on experience with the resistance, because if what you describe is to happen, it can happen only if the president says so. That is the impression we came away with. When you were there, did you find President Karzai amenable to and willing to consider the kind of public service reforms in Afghanistan that you are talking about?

Col. Capstick: I do not know how deeply I could speak to that question. I know that President Karzai was very appreciative of the SAT, and he told people to cooperate. It was a different world in terms of personalities, and much of it was based on the fact that both General Hillier, then Chief of the Defence Staff, and then Ambassador Chris Alexander had excellent relationships with President Karzai at the time. When General Hillier spoke, President Karzai listened, although he did not always do exactly what was recommended.

Resistance tends to come from people who are in positions of power or want to be in positions of power for their own reasons. It is a highly complicated set up in terms of being able to accommodate the various ethnic groups, regional interests and political interests not only within the cabinet but also within the presidency, which at the time was populated by many senior advisers. In every ministry, there was a counterpart Afghan senior adviser in the president's office. When you talked about finance, you did not know whether you should listen to the finance minister or to the president's senior economic adviser. I believe that has been fixed.

Senator Banks: If you were the king, how would you solve the problem that you have just described, which is that the people who need to be reformed in large part are the very people who oppose the reform and have the means to do so?

Col. Capstick: I believe the best way to resolve the problem is to work with, encourage and support those in government who want reform to happen. Approximately half a dozen ministers in the current cabinet want to move forward with reform and professionalize the government. Over time, they will push the opposers of reform out the door. It will happen, but it will take time.

Senator Banks: The answer is to find the good guys and reward them.

Col. Capstick: I would not say "reward them," but I would say we need to support them and move them forward with the kind of help they need.

The Chair: I have a related question to make the distinction. Do you work with aid dollars?

Col. Capstick: Do I work with aid dollars?

The Chair: Yes, with foreign aid dollars.

Col. Capstick: We are funded by the Canadian International Development Agency, CIDA.

The Chair: I mean from any other bodies.

forme de gouvernement ou d'une forme de gouvernement qui nous plairait bien, ou même que nous reconnaissons, mais nous voulons voir un gouvernement qui fonctionne d'une façon ou d'une autre. Vous avez certainement dû être un témoin direct de cette résistance, car si ce que vous décrivez se produit, ce sera uniquement parce que le président l'aura accepté. Nous sommes restés avec cette impression. Lorsque vous étiez là-bas, avez-vous trouvé que le président Karzai était ouvert à l'idée et disposé à envisager le type de réforme de la fonction publique en Afghanistan dont vous parlez?

Col Capstick : Je ne sais pas jusqu'où je peux aller pour cette question. Je sais que le président Karzai était très reconnaissant de l'ECS et qu'il disait aux gens de collaborer. Sur le plan des personnalités, c'était un monde différent et, dans une large mesure, c'était dû au fait que le général Hillier, qui était alors chef d'état-major de la Défense, et l'ambassadeur Chris Alexander entretenaient d'excellentes relations avec le président Karzai à ce moment-là. Lorsque le général Hillier parlait, le président Karzai écoutait, même s'il ne faisait pas toujours ce qu'on lui recommandait.

La résistance tend à se manifester chez des gens qui sont en position de pouvoir ou qui veulent l'être pour des raisons qui leur sont propres. Il est très compliqué d'arriver à accommoder les divers groupes ethniques, les intérêts régionaux et les intérêts politiques, non seulement au sein du gouvernement, mais également à la présidence qui, à l'époque, était composée entre autres d'un grand nombre de conseillers principaux. Pour chaque ministère, il y avait un conseiller principal afghan homologue au bureau du président. Lorsqu'on parlait de finances, on ne savait pas s'il fallait écouter le ministre des Finances ou le conseiller économique principal du président. Je crois que cela a été corrigé.

Le sénateur Banks : Si vous étiez le roi, comment régleriez-vous le problème que vous venez de décrire, celui des gens visés par la réforme qui sont en grande partie ceux qui s'opposent à la réforme et qui ont les moyens de le faire?

Col Capstick : À mon avis, la meilleure façon de régler le problème, c'est de travailler avec les membres du gouvernement qui sont pour la réforme, les encourager et les appuyer. Environ une demi-douzaine de ministres du cabinet actuel veulent aller de l'avant avec la réforme et professionnaliser le gouvernement. Avec le temps, ils feront sortir les opposants. Cela se produira, mais il faudra du temps.

Le sénateur Banks : La solution est de trouver les bonnes personnes et de les récompenser.

Col Capstick : Je ne dirais pas « les récompenser », mais je dirais que nous devons les appuyer et les faire avancer en leur donnant l'aide dont ils ont besoin.

La présidente : J'ai une question liée à cela, pour faire la distinction. Fonctionnez-vous avec des fonds d'aide?

Col Capstick : Si je fonctionne avec des fonds d'aide?

La présidente : Oui, des fonds d'aide internationale.

Col Capstick : Nous sommes financés par l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI.

La présidente : Je veux dire, de tout autre organisme.

Col. Capstick: We get our money for our Helmand operation from the British Department for International Development.

The Chair: Are you under the same obligation to put an Afghan face on the expenditure of those dollars, as has long been the motivation, so that people might believe they are receiving help from their government?

Col. Capstick: No, we do not distribute dollars because of what we do. We basically facilitate between the international community and Afghan businesses.

The way our project is set up, by 2012, we want it to be entirely an Afghan entity. We do not know the funding past 2012. In fact, our aim is to make it a self-sustaining Afghan entity that actually charges for services.

The Chair: That is helpful.

Col. Capstick: I do not give out money.

The Chair: I wanted to make these things clear on the record.

Senator Meighen: Thank you, colonel, for being with us. I want to go to the question of the infrastructure projects that you probably know something about, being on the ground there. Over two years ago, when this committee was there, we kept looking for infrastructure projects, and we could not find any. That was a big disappointment. One wondered where all the Canadian aid had gone. We did see in our last visit the road being built by the army from the vantage point of the Ma'sum Ghar Forward Operating Base. We know about the Dahla Dam. Any infrastructure projects that seemed to succeed were largely being carried out by the army, digging wells and that sort of thing with the Provincial Reconstruction Team. What is the security status of infrastructure projects that are under way? Are they under constant threat? Has it improved? Have non-governmental organizations, NGOs, returned in some numbers to Afghanistan? There were few there, if any, when we were last there.

Col. Capstick: The security of infrastructure projects depends largely on where they are in the country. I do not get out on the ground enough to comment specifically on specific areas. I can tell you that a huge number of infrastructure projects are funded by any number of sources. I do not know whether CIDA does a lot of infrastructure, but the United States Agency for International Development, USAID, does, and the U.S. military is doing infrastructure projects all around the country. Their ambition is to use Afghan firms to do those projects, to the maximum extent possible. For example, in the next approximately two years, the U.S. Department of Defence will do about \$10-billion worth of infrastructure projects — roads, bridges, dams, culverts — and they want to use as many Afghan businesses as they can to do those. That changes the entire security picture because they tend not to get attacked.

Col Capstick : Pour notre opération dans le Helmand, nous recevons des fonds du Département britannique pour le développement international.

La présidente : Avez-vous la même obligation de donner un visage afghan à ces fonds dépensés, comme cela a été longtemps la motivation, ce qui ferait croire aux gens qu'ils reçoivent l'aide du gouvernement?

Col Capstick : Non, nous ne distribuons pas de fonds en raison de ce que nous faisons. Essentiellement, nous faisons le lien entre la communauté internationale et les entreprises afghanes.

D'après la façon dont notre projet est mis en place, d'ici 2012, nous voulons que l'entité soit totalement afghane. Nous ne savons rien au sujet des fonds au-delà de 2012. En fait, notre objectif est d'en faire une entité afghane autonome qui facture des services.

La présidente : C'est utile.

Col Capstick : Je ne distribue pas d'argent.

La présidente : Je voulais mettre ces choses au clair pour les fins du compte rendu.

Le sénateur Meighen : Merci de votre présence, colonel. Je veux passer à la question des projets d'infrastructure, que vous connaissez probablement, étant donné que vous êtes sur le terrain. Il y a plus de deux ans, lorsque notre comité était là-bas, nous avons cherché des projets d'infrastructure, mais n'avons pas pu en trouver. Cela nous a énormément déçus. C'était à se demander où était passée toute l'aide canadienne. Lors de notre dernière visite, nous avons vu les routes que l'armée était en train de construire, du lieu d'observation de la base d'opérations avancées de Ma'sum Ghar. Nous sommes au courant du projet du barrage Dahla. Tous les projets d'infrastructure qui ont semblé avoir eu du succès étaient largement menés par l'armée, qui creusait des puits et faisait toute sorte d'autres choses avec l'équipe provinciale de reconstruction. Quel est le statut de sécurité des projets d'infrastructure en cours? Sont-ils constamment menacés? Y a-t-il eu de l'amélioration? Un certain nombre d'organisations non gouvernementales, d'ONG, sont-elles retournées en Afghanistan? Il y en avait peu là-bas, s'il y en avait, lorsque nous y étions.

Col Capstick : La sécurité des projets d'infrastructure dépend en grande partie du lieu où ils sont réalisés dans le pays. Je ne vais pas assez souvent sur le terrain pour pouvoir faire des observations précises sur ces secteurs spécifiques. Je peux vous dire qu'énormément de projets d'infrastructure sont financés par nombre de sources. Je ne sais pas si l'ACDI mène beaucoup de projets d'infrastructure, mais c'est le cas de l'Agence américaine pour le développement international, l'USAID, et l'armée américaine mène des projets d'infrastructure partout au pays. Ils ont l'ambition de se servir d'entreprises afghanes, dans la mesure du possible, pour réaliser ces projets. Par exemple, au cours des deux prochaines années environ, le Département de la défense américain réalisera l'équivalent de 10 milliards de dollars en projets d'infrastructures — routes, ponts, barrages, ponceaux — et il veut se servir du plus grand nombre d'entreprises afghanes possibles pour ce faire. Cela change complètement la situation de la sécurité, car on n'a pas tendance à les attaquer.

Senator Meighen: Is that because too many people are legitimately drawing benefit from it?

Col. Capstick: They are giving jobs to the local people. If the local people feel they have an ownership in the project, things tend to calm down quite a bit. If it is a great, big international company, it is a different story.

Senator Meighen: I should have been more precise in my question. We were only in the south, in and around Kandahar, so I cannot comment on development projects in the rest of the country. I am glad to hear the situation is improving or seems to be more stable. Thank you.

Senator Nolin: Colonel, I want to go back to the question of the security of your organization, as raised by Senator Segal. Do I understand that you do not rely on military security for your organization?

Col. Capstick: That is correct.

Senator Nolin: What about the other development agencies operating in Kandahar?

Col. Capstick: I do not know of any that rely on the Canadian Forces for their security.

Senator Nolin: Let me be very straightforward with you. After 2011, the Canadian Forces will have left. What will happen to the security of our own organizations doing development in that region?

Col. Capstick: I am not sure I can answer that question. The only one I know intimately is our organization. We are very small. I have two Afghan staff in our office in Kandahar, and I have one expatriate who works out of Kandahar airfield. When he has to move out of there into the Provincial Reconstruction Team or into town, he goes with a private security contractor.

The other companies I know working down there, SNC-Lavalin PAE and Agriteam Canada, have private security contractors. The military presence colours the overall security in the province, the region, the city. Our specific security needs are met differently by private security contractors.

Senator Nolin: On a different topic, your organization recently co-hosted an Afghan female business leaders conference. Can you give us your impression of the inroads Afghan women are making?

Col. Capstick: Afghan women businesses have a very tough, uphill battle. The overall culture is not conducive to women working, never mind running businesses, but there are some that are working very hard to move that forward. Like everything else, it will not happen by itself. It needs an international kick-start. For example, right now, the U.S. is buying all of the uniforms, the equipment, everything for the Afghan National Security Forces, and the Americans have done one project where they have done a set-aside for female-owned businesses. The first slice will be

Le sénateur Meighen : Est-ce parce que trop de gens en bénéficient légitimement?

Col Capstick : Ils donnent des emplois à la population locale. Si les gens de la population sentent qu'ils ont une part du projet, les choses tendent à se calmer beaucoup. S'il s'agit d'une grande société internationale, c'est une autre histoire.

Le sénateur Meighen : Ma question aurait dû être plus précise. Comme nous sommes allés uniquement au sud, à Kandahar et aux environs, je ne peux pas faire de commentaires sur les projets de développement du reste du pays. Je suis heureux d'entendre que la situation s'améliore ou semble plus stable. Merci.

Le sénateur Nolin : Colonel, je veux revenir à la question de la sécurité de votre organisme, comme l'a soulevée le sénateur Segal. Dois-je comprendre que votre organisme n'a pas recours à la sécurité militaire?

Col Capstick : C'est exact.

Le sénateur Nolin : Qu'en est-il des autres organismes de développement qui évoluent à Kandahar?

Col Capstick : Je n'en connais aucune qui a recours aux Forces canadiennes pour sa sécurité.

Le sénateur Nolin : Je serai très franc avec tous. Après 2011, les Forces canadiennes seront parties. Qu'en sera-t-il de la sécurité de nos propres organismes qui font du développement dans cette région?

Col Capstick : Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à cette question. Le seul organisme que je connais bien est le nôtre. Il est de très petite taille. Notre bureau à Kandahar comprend deux membres du personnel qui sont afghans et un expatrié qui travaille en dehors de l'aéroport de Kandahar. Lorsqu'il doit se déplacer à l'extérieur avec l'équipe provinciale de reconstruction ou en ville, il le fait avec une agence de sécurité privée.

Les autres entreprises que je connais qui travaillent là-bas, SNC-Lavalin PAE et Agriteam Canada, ont des agences de sécurité privées. La présence militaire fausse la situation générale en matière de sécurité dans la province, la région et la ville. Les agences de sécurité privées répondent à nos besoins dans ce domaine.

Le sénateur Nolin : Dans un autre ordre d'idées, votre organisme a été l'hôte conjoint d'une conférence sur les femmes afghanes chefs d'entreprises. Pouvez-vous nous donner vos impressions sur les percées que les femmes afghanes réalisent?

Col Capstick : La bataille des femmes entrepreneures afghanes est très difficile et loin d'être gagnée. Comme la culture du pays n'encourage pas les femmes à travailler, il n'est pas question pour elles de diriger une entreprise, mais certaines travaillent très fort à faire avancer les choses. Comme pour toute autre chose, cela ne se produira pas tout seul. L'aide de la communauté internationale est nécessaire. Par exemple, les Américains achètent présentement tous les uniformes, l'équipement, tout ce qu'il faut aux Forces de sécurité nationale afghanes, et ils ont élaboré un projet

a \$35-million contract for socks and underwear for the Afghan security forces. We have been working with women businesses for over a year on that.

Senator Nolin: Who is “we”?

Col. Capstick: Our organization.

Senator Nolin: Not the Canadian Forces.

Col. Capstick: Not the Canadian Forces, no. Peace Dividend Trust. We have been working with them, training them on proposals and so forth. We will see how it comes out.

Senator Nolin: What about the Canadian Forces?

Col. Capstick: I do not know what the Canadian Forces does, sir. Down in Kandahar, you are very hard-pressed to find a woman-owned business.

Senator Nolin: When you organized that conference, did you hear from local women who knew that you are a Canadian and who came to you asking why Canada is not doing it if the U.S. is able to?

Col. Capstick: I can say I have not, because to most Afghans, the internationals are the internationals. Canada does not do the kind of things like the U.S. does, such as buying all the stuff for the security forces. They are spending \$10 billion a year for the next five years. The Canadian Forces are down in Kandahar. I do not know of many women-owned businesses in Kandahar province. It is a cultural thing.

Senator Day: Colonel, I am starting to get a bit of a feeling for the Peace Dividend Trust.

Before I ask some specific questions in regard to that, my understanding was that the Strategic Advisory Team was primarily General Hillier’s concept, although it did not consist entirely of military personnel. Please correct me if I am wrong. I am wondering whether the Canadian Governance Support Office that replaced the Strategic Advisory Team in 2008 is more under the International Security Assistance Force, ISAF, and fits into the overall leadership, or is it still a Canadian initiative?

Col. Capstick: I do not know how they are set up and structured. I know they do not have anything to do with ISAF. They are funded by the Government of Canada. They are run by a Canadian organization, CANADEM. You would probably have to ask the head of aid here or the ambassador what they actually do. I am not involved with them, nor do I interact with them.

Senator Day: Let me move to the Peace Dividend Trust, which is a Canadian initiative as well. Do you fit into any other more global or state structure? Do you work closely with USAID, for example, or are there a number of groups out there trying to achieve the same thing?

d’allocation de fonds pour des entreprises appartenant à des femmes. La première tranche sera un contrat de 35 millions de dollars pour fournir des bas et des sous-vêtements aux Forces de sécurité afghanes. Nous travaillons à ce projet avec des femmes entrepreneures depuis plus d’un an.

Le sénateur Nolin : À qui se réfère ce « nous »?

Col Capstick : À notre organisme.

Le sénateur Nolin : Pas aux Forces canadiennes?

Col Capstick : Non, pas aux Forces canadiennes; à Peace Dividend Trust. Nous travaillons avec elles, leur enseignons les projets, et cetera. Nous verrons ce qu’il en résultera.

Le sénateur Nolin : Qu’en est-il des Forces canadiennes?

Col Capstick : Je ne sais pas ce que les membres des Forces canadiennes font, monsieur. À Kandahar, on a beaucoup de mal à trouver une entreprise qui appartient à une femme.

Le sénateur Nolin : Lorsque vous avez organisé cette conférence, des femmes de la région qui savaient que vous étiez un Canadien vous ont-elles demandé pourquoi le Canada ne le fait pas, étant donné que les États-Unis en sont capables?

Col Capstick : Je peux dire que non, car pour la plupart des Afghans, les acteurs internationaux sont les acteurs internationaux. Le Canada ne fait pas le même genre de choses que les États-Unis, comme acheter tout l’équipement pour les forces de sécurité. Ils dépenseront 10 milliards de dollars par année pour les cinq prochaines années. Les Forces canadiennes sont à Kandahar. Je ne connais pas beaucoup d’entreprises qui appartiennent à des femmes dans la province de Kandahar. Il s’agit d’un fait culturel.

Le sénateur Day : Colonel, je commence à saisir ce qu’est le Peace Dividend Trust.

Avant de vous poser des questions précises à cet égard, je dois dire que je croyais que l’équipe consultative stratégique était avant tout un concept du général Hillier, même s’il ne comprenait pas uniquement le personnel militaire. S’il vous plaît, corrigez-moi si je me trompe. Je me demande si le Bureau canadien d’appui à la gouvernance, qui a remplacé l’équipe consultative stratégique en 2008, relève davantage de la Force internationale d’assistance à la sécurité, la FIAS, et s’inscrit dans le leadership global, ou s’il s’agit toujours d’une initiative canadienne?

Col Capstick : Je ne sais pas comment elle est constituée et structurée. Je sais qu’elle n’a rien à voir avec la FIAS. Elle est financée par le gouvernement du Canada. Elle est dirigée par un organisme canadien, CANADEM. Il faudrait probablement demander au chef de l’aide qui est ici ou à l’ambassadeur quel est son rôle en réalité. Je ne travaille pas avec les membres de cet organisme et je n’entretiens pas de relations avec eux.

Le sénateur Day : Passons au Peace Dividend Trust, qui est également une initiative canadienne. Vous inscrivez-vous dans une autre structure mondiale ou étatique? Travaillez-vous étroitement avec l’USAID, par exemple, ou un certain nombre de groupes là-bas tentent-ils d’accomplir les mêmes choses?

Col. Capstick: We are unique. We are the only organization that does what we do. We work with the Afghan Ministry of Commerce and Industries to do what we do. We work with an organization called the Afghan Investment Support Agency, which is an arm of the Ministry of Commerce and Industries. They are the people who prepare the business licences. For example, we have over 5,000 Afghan businesses on our database. They have to show up with their licence and tax certificate. We work a fair bit with Minister Shahrani, who is now the Minister of Mines, in his role as leader of the economic cluster of ministries.

We will help any international organization apply its Afghan-first policy, and that includes USAID and any military organization. We do a lot with the Canadian and British Provincial Reconstruction Teams. With respect to international corporations here, American companies have caught on that they will not get an American contract unless they have an Afghan component to it. If it creates Afghan jobs, we are happy with that. That is the kind of interactions we have.

Senator Day: You are dealing with all international entities or as many as you can tap into.

Col. Capstick: Correct.

Senator Day: Do you then go out into the marketplace, and if something is not being produced that you think could be and could be sold to an international agency or entity, do you encourage that? Are you looking for all goods and services?

Col. Capstick: Yes, we do all kinds of advocacy. Part of the problem here is that the international community is inside their physical security bubbles. Most of us arrive here and we think all one can get is gravel and carpets in the Afghan marketplace. The international businesses cannot get out, and the Afghan businesses cannot get in, so we try to find out what the international demands are and express them to the Afghan businesses. Once they catch on to what the demand is, they will invest to meet that demand. There are people building factories in Kabul to produce to international standards in order to meet the demand. One guy does PVC pipes and is exporting them now. Meanwhile, contractors are still flying the stuff in from North America. Once Afghan businesses know what the demand is, they will step up and invest their own money.

Senator Day: As a final question, you educate Afghan personnel and businesses as to what the demand might be because they might not know. Is that right?

Col. Capstick: Correct. For the smaller businesses with less experience, we teach them how to fill in the very complicated acquisition forms and that sort of stuff. I have Afghan staff who are trained to do that.

Senator Day: Thank you very much, colonel. That is interesting.

Col Capstick : Nous sommes uniques. Notre organisme est le seul à faire ce qu'il fait. Nous travaillons avec le ministère afghan du Commerce et de l'Industrie pour faire ce que nous faisons. Nous collaborons avec l'Agence afghane de soutien à l'investissement, qui relève du ministère afghan du Commerce et de l'Industrie. C'est là qu'on prépare les permis d'exploitation d'un commerce. Par exemple, plus de 5 000 entreprises afghanes sont dans notre base de données. Les gens doivent se présenter avec leur permis et un certificat de taxes. Nous travaillons passablement avec le ministre Shahrani, qui est maintenant ministre des Mines, et l'aidons dans son rôle de leader du noyau économique des ministères.

Nous aiderons n'importe quel organisme international à appliquer sa politique axée sur l'Afghanistan, y compris l'USAID et tout organisme militaire. Nous faisons beaucoup de choses avec les équipes provinciales de reconstruction canadienne et britannique. Concernant les entreprises internationales ici, les entreprises américaines ont compris qu'elles n'obtiendraient pas de contrat américain à moins qu'une composante afghane y soit incluse. Si des emplois afghans sont créés grâce à cela, nous en sommes heureux. C'est le genre de relations que nous entretenons.

Le sénateur Day : Vous traitez avec toutes les entités internationales ou avec le plus grand nombre possible.

Col Capstick : C'est exact.

Le sénateur Day : Vous tournez-vous alors vers le marché, et si vous pensez que quelque chose qui n'est pas produit pourrait l'être et qu'il pourrait être vendu à un organisme international ou à une entité internationale, encouragez-vous cela? Recherchez-vous tous les biens et services?

Col Capstick : Oui, nous faisons la promotion de toutes sortes de choses. Une partie du problème qui se présente pour les Afghans, c'est que la communauté internationale entre dans leurs bulles de sécurité physique. La plupart d'entre nous arrivent ici et pensent que tout ce qu'on peut avoir ici, c'est du gravier et des tapis dans le marché afghan. Comme les entreprises internationales ne peuvent pas partir et les entreprises afghanes ne peuvent pas entrer, nous tentons de déterminer quelles sont les demandes internationales et nous communiquons ces renseignements aux entreprises afghanes. Une fois qu'elles comprennent en quoi consiste la demande, elles vont investir pour répondre à cette demande. Des gens construisent des usines à Kaboul pour faire de la production selon les normes internationales afin de répondre à la demande. Un homme fait des tuyaux en PVC et les exporte maintenant. Pendant ce temps, des entrepreneurs se font encore expédier par avion du matériel de l'Amérique du Nord. Une fois que les entreprises afghanes connaissent la demande, elles vont investir leur propre argent.

Le sénateur Day : Pour ce qui est de ma dernière question, vous renseignez le personnel afghan et les entreprises afghanes sur ce que pourrait être la demande, car ils ne le savent peut-être pas. Est-ce exact?

Col Capstick : C'est exact. Nous apprenons aux petites entreprises qui ont moins d'expérience à remplir les formulaires d'acquisition très complexes et à faire ce genre de choses. J'ai du personnel afghan qui est formé pour faire ce travail.

Le sénateur Day : Merci beaucoup, colonel. C'est intéressant.

Senator Dallaire: Colonel Capstick, I want to go back to the time you were at the SAT. We have heard here the concept of the three D's: defence, diplomacy and development. We have gone out with this whole-of-government concept. However, on the ground over there, do you feel that civil servants, diplomats, CIDA people in development and officers have acquired enough multi-skilled or multi-disciplined workers to be able to integrate their capabilities in order to produce positive efforts together, or are there still significant frictions between those different players in the field?

Col. Capstick: I would be hard pressed to comment about the on-the-field experience there. When I was here with the SAT, it was obvious that when we were working together, we would figure out how to make things happen on the ground, but we are talking about a different world in 2005. This embassy was very tiny. There were a couple of CIDA people here, only about two or three diplomats and us. We worked out those issues. If you recall when the Provincial Reconstruction Team was first formed, there was only one CIDA person, one diplomat, and after Glyn Berry was tragically killed, there was a lot of disruption, so it was a different world.

My interaction here with Canadians is in the Canadian embassy, and it is leagues away from where it was in 2005 in terms of improvement. The ambassador is very inclusive. I am a civilian now and do not know how CIDA works with the military, but they work great with us. It has markedly improved in how it operates on the ground in Kandahar. With respect to the Provincial Reconstruction Team, you have to ask those guys; I am not familiar enough and do not participate on a day-to-day basis down there.

Senator Lang: I would like to go back to the question of security and your comments earlier about your experience in Kabul versus Kandahar. Obviously, Kandahar is a different world than Kabul. I get the impression, and correct me if I am wrong, that there is a sense of security in Kabul compared to other parts of the country, according to what you have said and the fact that you do not have military security. I gather you have private security for what you do. Why do you use private security versus military security?

Col. Capstick: The reality is that no one will provide us military security. It is that simple. It would be a complete misemployment of troops. That is my past speaking.

With respect to the way we operate in our offices in Mazar-e Sharif and Jalalabad, even when expatriates are there, we do not have security in Mazar-e Sharif because we do not need it in the north. In Jalalabad, we have an unarmed guard in our office because one of our employees is an Afghan woman, and sometimes people make rude remarks to her if she is there alone. In Kabul, we need security because the security situation here is unpredictable. There can be long periods with nothing and then periods of spectacular activity. The biggest risk to us here is being in the wrong place at the wrong time.

Le sénateur Dallaire : Colonel Capstick, je veux revenir à l'époque où vous étiez dans l'ECS. On a parlé ici du concept des trois D : défense, diplomatie et développement. Nous sommes partis de ce concept pangouvernemental. Toutefois sur le terrain, croyez-vous que les fonctionnaires, les diplomates, les gens de l'ACDI qui s'occupent du développement et les représentants sont des travailleurs assez polyvalents pour être en mesure de mettre en commun leurs capacités et de produire des efforts concrets ensemble, ou existe-t-il encore des frictions importantes entre ces différents joueurs sur le terrain?

Col Capstick : J'aurais de la difficulté à donner mon opinion sur ce qui se passe sur le terrain. Lorsque je faisais partie de l'ECS ici, il était évident que, quand nous travaillions ensemble, nous déterminions comment concrétiser les choses sur le terrain, mais nous étions dans un contexte différent en 2005. Cette ambassade était très petite. Il y avait deux ou trois membres de l'ACDI, seulement deux ou trois diplomates et nous. Nous avons réglé ces problèmes. Si vous vous en souvenez bien, lorsque l'équipe provinciale de reconstruction a été formée, il n'y avait qu'un membre de l'ACDI, un diplomate et, après que Glyn Berry a perdu la vie tragiquement, il y a eu beaucoup de perturbations; le contexte était donc différent.

J'ai des contacts avec des Canadiens à l'ambassade canadienne, et nous sommes à des années lumières de la situation de 2005 sur le plan des améliorations. L'ambassadeur est très ouvert. Je suis un civil maintenant et je ne sais pas de quelle façon l'ACDI collabore avec les militaires, mais elle travaille très bien avec nous. Ainsi, la façon d'opérer sur le terrain à Kandahar s'est nettement améliorée. Concernant l'équipe provinciale de reconstruction, vous devez poser la question à ces personnes; je ne la connais pas assez et je ne rencontre pas ses membres de façon quotidienne.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur la question de la sécurité et les commentaires que vous avez faits plus tôt concernant votre expérience à Kaboul par rapport à Kandahar. Évidemment, ces villes sont tout à fait différentes l'une de l'autre. J'ai l'impression, et corrigez-moi si je me trompe, qu'il y a un sentiment de sécurité à Kaboul par comparaison à d'autres régions du pays, selon ce que vous avez dit et le fait que vous n'avez pas de militaires pour assurer la sécurité. Je crois comprendre que vous avez recours à l'entreprise privée pour satisfaire vos besoins en sécurité. Pourquoi faites-vous appel au secteur privé plutôt qu'à l'armée?

Col Capstick : Les forces armées ne peuvent pas nous aider à cet égard. C'est aussi simple que cela. Par expérience, je peux dire que ce serait très mal utiliser les troupes.

Même quand il y a des expatriés, il n'y a pas de gardes de sécurité dans nos bureaux de Mazar-e-Charif, parce que ce n'est pas nécessaire dans le Nord. À Jalalabad, nous avons un garde de sécurité non armé, parce que les gens font parfois des commentaires désobligeants à une employée afghane si elle est seule. À Kaboul, nous avons besoin de gardes de sécurité parce que la situation est imprévisible. Il peut y avoir de longues périodes sans que rien ne se passe, ici, puis des périodes de grands troubles. Le plus grand risque que nous courons est d'être au mauvais endroit au mauvais moment.

In addition, our office here has one other activity. We distribute tenders from internationals to Afghan businesses. When our office in downtown Kabul has upwards of 400 to 450 Afghan businessmen a month come in to pick up tenders, we would like to think they are all trustworthy, but we do need to take basic security precautions. Therefore, we have armed guards there who do discrete pat-downs and that kind of thing. In the town, we move around in armoured SUVs because you do not want to be in the wrong place at the wrong time in an unarmoured vehicle. It is that simple. Down south, we operate differently.

Senator Segal: You have been there for some time now in different roles. Is it getting better? Is there real improvement? Is it noticeable in economic activity, the employment of local nationals and the quality of investment in building a future for Afghanistan that is not only about war?

Col. Capstick: The improvement is noticeable in the three or four areas you just mentioned. In 2005, there were no privately owned banks in this country. There are now 15 Afghan-owned private banks in this country and one or two international ones.

In 2005, there were two cell phone companies, with hardly any penetration of the market. I have in my hand here a BlackBerry from Roshan, a Kabul-based company, so I can get my emails standing on a road in London. There are supermarkets in Kabul with bar code readers where Afghans can shop and see price tags on merchandise. Those areas are improving.

Other areas I wish I could say are improving but they are not. There are places in Kabul and outside of town that I would not go to today that I would have felt safe driving through in 2005, so it is a mixed picture.

Senator Banks: This is kind of a rude question, because our friends the Americans are the most generous nation on earth, but with respect to that \$10 billion being expended and their commitment to make sure it is spent on Afghans and to employ Afghans, in a contract to build a bridge, a culvert, or whatever is necessary, is there likely to be a Kellogg Brown and Root or a Halliburton as the head contractor that will subsequently employ subcontractors who might be Afghans?

Col. Capstick: If the project is large and complicated, that could be the case. However, I will tell you, the U.S. Ambassador to Afghanistan, Karl Eikenberry, who was Lieutenant-General Eikenberry the first time I was here, the commander of the American forces, basically coined the phrase "Afghan first" and forced Afghan-produced water into the U.S. military system as opposed to importing water.

General McChrystal is having the same effect over at ISAF. The Americans are committed, policy-wise, to Afghan first, and ISAF is now pushing upwards at NATO to get the same commitment from the rest of us.

De plus, dans nos bureaux au centre-ville de Kaboul, nous communiquons les appels d'offres des entreprises étrangères aux gens d'affaires afghans. Nous accueillons plus de 400 ou de 450 hommes d'affaires afghans par mois et nous aimerions penser qu'ils sont tous dignes de confiance, mais nous devons prendre des précautions de base. Nous avons donc des gardes de sécurité armés qui peuvent effectuer des fouilles sommaires et ce genre de choses. En ville, nous nous déplaçons dans des VUS blindés, parce que nous ne voulons pas être au mauvais endroit au mauvais moment dans un véhicule inadéquat. C'est aussi simple que cela. Dans le Sud, nous procédons autrement.

Le sénateur Segal : Vous êtes là depuis un certain temps et vous avez occupé différentes fonctions. Les choses s'améliorent-elles vraiment? Constate-t-on de l'amélioration dans l'activité économique, dans l'embauche de citoyens afghans et dans la qualité de l'investissement pour bâtir un avenir qui ne concerne pas que la guerre, dans ce pays?

Col Capstick : On peut voir que les choses s'améliorent dans les trois ou quatre secteurs que vous venez de mentionner. En 2005, aucune banque n'appartenait à l'entreprise privée. Il y a maintenant 15 banques qui sont la propriété d'Afghans et une ou deux banques internationales.

En 2005, il y avait deux entreprises de cellulaires et la pénétration du marché était très faible. En ce moment, je tiens un BlackBerry fait par Roshan, une entreprise établie à Kaboul, qui me permet d'avoir accès à mes courriels, même dans les rues de Londres. À Kaboul, il y a maintenant des supermarchés où les Afghans peuvent connaître le prix des articles en les passant sous un lecteur de code à barres. Les choses s'améliorent dans ces domaines.

Par contre, les choses ne s'améliorent pas à d'autres égards, même si j'aimerais dire le contraire. À Kaboul et à l'extérieur de la ville, il y a des endroits où je n'irais pas, alors que je me sentais en sécurité d'y passer en voiture en 2005. Ce n'est donc ni noir, ni blanc.

Le sénateur Banks : Ma question peut paraître choquante, étant donné que nos amis les Américains sont les plus généreux qui soient. Cependant, concernant les 10 milliards de dollars supplémentaires qui sont investis à l'heure actuelle et que les Américains veulent consacrer à l'embauche d'Afghans pour construire un pont, une buse ou toute autre infrastructure nécessaire, est-il probable que, par exemple, Kellogg Brown and Root ou Halliburton soit le maître d'œuvre et que les Afghans interviennent, eux, à titre de sous-traitants?

Col Capstick : Si on parle d'un projet majeur et complexe, ce pourrait être le cas. Par ailleurs, l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan, Karl Eikenberry, doit être le premier à avoir dit « les Afghans en premier ». Lieutenant-général et commandant des Forces américaines à mon arrivée ici, M. Eikenberry a, en outre, fait en sorte que l'armée utilise de l'eau provenant d'Afghanistan plutôt que d'ailleurs.

Le général McChrystal fait le même genre de chose, à la FIAS. Aux États-Unis, on a la volonté politique de donner la priorité aux Afghans. La FIAS essaie maintenant de mobiliser la même volonté chez les gens de l'OTAN.

Senator Banks: That is good to hear. Thank you.

The Chair: There are those who allege that activities such as yours and the presence of aid dollars across Afghanistan in some way leads to the destabilization because you are funding corrupt government or business officials on the edge. I am sure there is some of that. How do you weigh it out?

Col. Capstick: That is tough to weigh out. Of course corruption follows the money. The big dollars in this country are development dollars and U.S. military spending, and corruption will try to follow that money. Everyone is working hard to prevent that from getting any worse than it is. Mistakes were made eight years ago, and you cannot rewind history, but there is a lot of dedication now to try to fix the practices that have led to that.

The Chair: Thank you very much. We appreciate this extraordinary effort on your part, and maybe if you get home you will get a couple of hours before the day starts again for you.

That was Colonel (Retired) Mike Capstick with Peace Dividend Trust, based in Kabul, Afghanistan.

I am now pleased to welcome Terry Glavin, Research Coordinator, Canada-Afghanistan Solidarity Committee and cofounder of that organization. In an earlier life, he worked as a reporter, a columnist and an editor for *The Vancouver Sun* and *The Globe and Mail*. He has authored six books and won major literary prizes.

The recent report that his group has produced was released in March and is called *Keeping Our Promises—Canada in Afghanistan Post-2011: The Way Forward*. I went that day to listen to your remarks and the presentation of this report and decided it would be a valuable experience for us to listen to you. Do you have any opening comments?

Terry Glavin, Research Coordinator, Canada-Afghanistan Solidarity Committee: Thank you very much for the opportunity to speak. We are honoured and pleased to be here.

The Chair: Could you tell us a bit about how this group came together, so that all senators have some context?

Mr. Glavin: I thought that would be the best way to start. We came together in the fall months of 2007. We are from all walks of life: Afghan-Canadians, women's rights activist, human rights activists, writers and academics who were concerned at the time. As committee members will remember, Canada was poised to become the first country to possibly pull out completely from the 39-member ISAF coalition. We think we dodged the bullet a bit with the Manley panel, which was a fairly close reflection of what we had recommended.

Our founding members include people like the Honourable John Fraser; Flora MacDonald, a former cabinet minister; and Iona Campagnolo, former federal Liberal cabinet minister and former

Le sénateur Banks : Je suis heureux de l'entendre. Je vous remercie.

La présidente : Il y a des gens qui affirment que des activités comme les vôtres et l'aide financière contribuent d'une certaine manière à la déstabilisation de l'Afghanistan, parce qu'on finance un gouvernement corrompu ou des représentants du monde des affaires sur la corde raide. Je suis sûre que c'est en partie vrai. Comment faites-vous la part des choses?

Col Capstick : C'est difficile à évaluer. Pour qu'il y ait de la corruption, il faut bien sûr de l'argent. Dans ce pays, les sommes les plus importantes qui sont dépensées le sont pour les projets de développement et les activités des forces américaines. Les gens corrompus essaient d'avoir accès à cet argent. Néanmoins, tout le monde travaille fort pour que la situation ne s'aggrave pas. On a commis des erreurs il y a huit ans, mais on ne peut pas revenir en arrière et on s'évertue désormais à corriger les pratiques qui nous ont menés là où nous en sommes.

La présidente : Je vous remercie beaucoup. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de nous parler. Si vous retournez à la maison, vous pourrez peut-être dormir deux ou trois heures avant que le jour se lève.

C'était le colonel à la retraite Mike Capstick de la Peace Dividend Trust, établie à Kaboul, en Afghanistan.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir Terry Glavin, coordonnateur de la recherche au Canada-Afghanistan Solidarity Committee, dont il est le cofondateur. Il a déjà été journaliste, chroniqueur et rédacteur en chef du *Vancouver Sun* et du *Globe and Mail*. Il a écrit six livres et il a gagné des prix littéraires de premier plan.

Le dernier rapport du CASC, produit en mars, est intitulé *Tenir nos promesses—Le Canada en Afghanistan au-delà de 2011 : la voie à suivre*. Lors du dépôt du rapport, je vous ai écouté faire des commentaires et j'ai pensé qu'il serait utile de vous inviter à comparaître. Voulez-vous faire une déclaration liminaire?

Terry Glavin, coordonnateur de la recherche, Comité de solidarité Canada-Afghanistan : Merci beaucoup de nous donner l'occasion de vous parler. Nous sommes honorés d'être ici.

La présidente : Pouvez-vous nous dire comment le groupe a été mis sur pied pour que tous les sénateurs connaissent un peu le contexte?

M. Glavin : Je pense que c'est la meilleure façon de commencer. Le groupe a été mis sur pied à l'automne 2007. Ses membres proviennent de tous les milieux. Il y a des Canadiens d'origine afghane, des militants des droits de la femme, des militants des droits de la personne, des écrivains et des universitaires. Vous savez que le Canada est le premier pays en passe de se retirer complètement de la FIAS, une coalition de 39 pays. Nous pensons que nous avons un peu contourné le problème avec la commission Manley, où on a recommandé à peu près les mêmes choses que nous.

Parmi nos membres fondateurs figurent l'honorable John Fraser, Flora MacDonald, ancienne ministre, et Iona Campagnolo, ancienne ministre libérale pour le gouvernement fédéral et

Lieutenant Governor of British Columbia. Grant Kippen, former chair of the Electoral Complaints Commission in Afghanistan, is a member. Eileen Olexiuk, who testified two or three weeks ago before the House of Commons Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan and who is a former second-in-command of the embassy in Kabul, is also a member of the Canada-Afghanistan Solidarity Committee. We have people from all walks of life.

We have come together again with every bit as much of a sense of urgency in the last few months because 2011 is approaching, and this country is not possessed of anything that we would regard as vaguely resembling a proper debate about how we might move forward.

The Chair: Thank you for agreeing to be part of it and starting off the debate we will be having on that very issue over the coming weeks and months at this committee.

Senator Dallaire: In the world of development, humanitarian assistance and the United Nations in Afghanistan, do you believe that UN agencies, such as the United Nations Development Programme, UNDP, could commence taking over some of the responsibilities of humanitarians and NGOs who have been holding the ground, or is it too soon for that international body to come online?

Mr. Glavin: I suspect that probably in different areas you will see that sort of thing happen a lot faster than we might imagine, and in some areas it will take a long time.

The work of the United Nations Development Programme in the rural development area has actually been quite spectacular. I think the UNDP considers it the most successful program in the history of the UNDP, such as it is. We do have some ideas about the contributions of United Nations organizations, the work that the United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA, is doing and the general work that international agencies are attempting to do in Afghanistan.

On that particular point, the observation that the people we consulted made and that many people who work in the field at fairly senior levels have observed is that we can actually, if we are not careful, do more harm than good by getting in the way, by the sort of brain-drain function that can occur when international NGOs and agencies pull away some of the more capable young Afghans from the Afghan state. Something like 80 per cent of the development and humanitarian aid that goes into Afghanistan actually goes around the state, not directly into the Afghan Reconstruction Trust Fund — which is the main way this stuff is distributed — and that can actually do more harm than good.

It is very important to build up the Afghan civil service, to get these people up on their own feet and get the ministries working properly and competently as soon as possible. Beyond that, we do not really stray too far into those issues.

Senator Dallaire: It is one thing to abandon the preparation of battalions going off to the field — we do that in Sierra Leone and other places — but another to actually build depth into organizations — be it the civil service, the military, the police — and create an officer corps, an NCO corps or a police corps that has an ethos and some doctrinal references to continue to

ancienne lieutenant-gouverneure de la Colombie-Britannique. Le comité comprend maintenant Grant Kippen, ancien président de la Commission des plaintes électorales en Afghanistan, et Eileen Olexiuk, ancienne numéro deux à l'ambassade de Kaboul, qui a comparu devant le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, il y a deux ou trois semaines.

Dans les derniers mois, nous nous sommes réunis avec le même sentiment d'urgence, parce que nous approchons de 2011 et que selon nous, il n'y a pas la moindre discussion convenable, au Canada, concernant ce que nous pourrions faire.

La présidente : Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation et d'entamer les discussions que le comité aura sur la question au cours des prochaines semaines et des prochains mois.

Le sénateur Dallaire : En ce qui a trait au développement, à l'aide humanitaire et à la présence des Nations Unies en Afghanistan, croyez-vous que les organes de l'ONU, comme le Programme des Nations Unies pour le développement, le PNUD, pourraient commencer à prendre des responsabilités qu'assumaient jusqu'à présent des organismes humanitaires et des ONG, ou est-il trop tôt pour cela?

M. Glavin : Je présume que dans différents domaines, ce genre de chose arrivera beaucoup plus tôt qu'on ne peut l'imaginer et que dans d'autres, il faudra beaucoup de temps.

Jusqu'à présent, le travail de développement rural accompli dans le cadre du PNUD est assez impressionnant. Je pense que les responsables de ce programme considèrent que c'est leur plus grande réussite. Nous avons, en effet, des idées à propos de la contribution des organes de l'ONU, du travail fait dans le cadre de la MANUA et de ce que les organismes internationaux tentent d'accomplir en général.

À ce sujet, les personnes que nous avons consultées et bien des responsables de haut niveau sur le terrain ont constaté que si nous ne prenons pas certaines précautions dans nos interventions, nous pouvons faire plus de tort qu'autre chose. C'est ce qui arrive quand des ONG et des organismes internationaux prennent la place des jeunes Afghans les plus compétents au gouvernement. Environ 80 p. 100 du financement pour le développement et l'aide humanitaire ne va pas directement dans le fonds d'affectation spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan — qui est le principal moyen de distribuer l'argent —, ce qui peut empirer la situation.

Il est très important de renforcer la fonction publique afghane pour que les gens se prennent en main et que les ministères fonctionnent comme il se doit, et ce, dès que possible. À partir de là, nous ne voulons vraiment pas nous immiscer dans les discussions.

Le sénateur Dallaire : C'est une chose de laisser tomber la préparation des bataillons qu'on déploie sur le terrain — c'est ce que nous faisons à la Sierra Leone et dans d'autres pays —, mais c'en est une autre d'améliorer les organisations — la fonction publique, l'armée ou la police — et de créer un corps d'officiers, de sous-officiers ou de police qui a un code de valeurs et d'éthique

train the trainers and so on, and then to abandon that, that is another matter. Do you not think that essentially all we have done has been fiddling at the tactical level and not, in fact, changing the fundamental nature of their forces?

Mr. Glavin: That is correct. I think that is a perfectly reasonable apprehension of the difficulty that obtains. We have heard consistently across the board from people that these things take time, that they must be country-wide, and that there is no greater contribution we could make to the security of the country than to build up the competence and capacity of the Afghan National Security Forces. Of course, this actually is taking a lot longer than we imagined.

The March 2008 resolution, which stipulated the end date of 2011, was predicated on the assumption that Canadian Forces would be replaced by trained Afghan National Army kandaks and so on. It is difficult to train up a kandak: How do you teach people how to run a fleet of Humvees if they cannot count past 20 and do not know how to read?

It is taking a long time. However, if I may, the role of the Canadian Forces, I think — and we heard this also from everyone we spoke to — is no small part of the reason why Canada has a unique opportunity, among all of the ISAF nations, to make a very important contribution to the cause of a sovereign democratic Afghan republic. Although there are only 2,800 Canadian soldiers there, Afghans understand that if it were not for our few soldiers, we would have lost Kandahar. If we had lost Kandahar, we would have lost Uruzgan and Helmand, lost the trust of the Pashtun people, might have even lost Afghanistan.

We held the fort with the contribution of the Canadian Forces and the dignity with which the Canadian Forces has conducted itself. We make mistakes, but we pick ourselves up, dust ourselves off and carry on. We are respected in that country. Canada is respected in that country in no small part because of the contribution that Canadian soldiers have made. No one we spoke to wants the Canadian Forces to withdraw completely.

People are beginning to understand that our military is surprisingly small and that we have moved through several rotations already. However, the opportunity that the Canada-Afghanistan Solidarity Committee is hoping that Parliament will turn its attention to is an opportunity to make an enormous contribution to this country in ways that we have not really had a debate about. This is in no small part because of the reputation of this country, established by the work of the Canadian Forces in Kandahar.

Senator Dallaire: An option is to leave a very strong cadre to concentrate at the strategic level. NATO has quite a significant training and development program run by a Brit. We have a two-star Canadian who has been involved.

One option is to keep a sizeable capability, build our schools, equip them, provide pedagogical tools, and so on. The other thing is what we did with the eastern countries at the end of the Cold

pour poursuivre l'encadrement des formateurs et ainsi de suite. C'en est encore une autre de renoncer à ce projet. Selon vous, n'avons-nous fait que tergiverser sur le plan tactique au lieu de changer la nature fondamentale de ces forces?

M. Glavin : En effet, je crois que c'est une conception parfaitement raisonnable des difficultés qui se présentent. Nous avons souvent entendu dire par toutes sortes de gens que ces choses prennent du temps, qu'elles doivent être faites partout au pays et que la meilleure chose que nous pourrions faire pour améliorer la sécurité en Afghanistan est de développer les capacités des Forces de sécurité nationale afghanes. Cela prend bien sûr beaucoup plus de temps que nous ne l'avions imaginé.

Pour la résolution de mars 2008, qui stipule que la date de fin de la mission est 2011, on avait présumé que les Forces canadiennes seraient remplacées par des kandaks de l'Armée nationale afghane et ainsi de suite. Cela dit, il est difficile de former ces bataillons. Par quel moyen peut-on enseigner à des gens comment s'occuper d'un groupe de véhicules militaires tout-terrains s'ils ne savent pas compter au-delà de 20 ni lire?

La formation prend beaucoup de temps. Toutefois, si je peux me permettre, je pense que le rôle des Forces canadiennes — c'est ce que tout le monde nous a dit — explique en grande partie pourquoi le Canada a une occasion unique, parmi les pays membres de la FIAS, d'apporter une contribution très importante à la souveraineté d'une république démocratique afghane. Même s'il n'y a que 2 800 soldats canadiens dans ce pays, les Afghans comprennent que si ce n'était pas de nos soldats, nous aurions perdu Kandahar, puis Uruzgan et Helmand; nous aurions aussi perdu la confiance des Pachtounes et peut-être même tout l'Afghanistan.

Nous avons maîtrisé la situation grâce aux Forces canadiennes et de la dignité avec laquelle elles se sont comportées. Même si on commet des erreurs, on se relève et on n'abandonne pas. Le Canada est respecté en Afghanistan. La contribution des soldats canadiens y est pour quelque chose. Des gens à qui nous avons parlé, personne ne veut que les Forces canadiennes se retirent complètement de l'Afghanistan.

Les gens commencent à comprendre que notre armée est, contre toute attente, petite et qu'elle a déjà assuré plusieurs rotations. Toutefois, au Comité de solidarité Canada-Afghanistan, nous espérons que les parlementaires examineront la possibilité de soutenir l'Afghanistan de diverses manières dont on n'a pas vraiment parlé. Nous avons l'occasion d'apporter une énorme contribution grâce à la réputation de notre pays, acquise par le travail des Forces canadiennes à Kandahar.

Le sénateur Dallaire : Une possibilité est que nous maintenions là-bas des gens très doués qui se concentrent sur les stratégies. L'OTAN offre une formation assez substantielle et un programme de développement, dirigé par un Britannique. Un Canadien, qui porte deux étoiles sur ses épaulettes, a aussi contribué à la formation.

Nous pourrions également garder une capacité d'intervention appréciable, construire des écoles, les équiper, fournir des outils pédagogiques et ainsi de suite. Une autre possibilité est de faire ce

War. We brought many of their people here and put them through a process of education, from language training to technical schools, within our own infrastructure.

Would Afghans respond to coming to another country to take courses that would easily be one year to one and a half years long?

Mr. Glavin: I would have to defer to people who have authority such as you in military matters to answer those kinds of questions. We canvassed the military issue fairly extensively. We are of similar mind to what the Conference of Defence Associations proposed. There has been more talk lately about building some kind of national officer training program. That is fine.

We do not anticipate anything short of a fairly drastic reduction in the military effort that we are making in Afghanistan in 2011. That does not mean we cannot still be enormously effective in training. There have been some quite convincing suggestions about leaving parts of the air wing. There is a lot of enthusiasm — although I do not know that it is politically saleable — for persisting with training for the Operational Mentor and Liaison Team, OMLT, program to enhance the capacity of Joint Task Force Two, JTF 2, and human terrain capacity and the anthropological work that could be done in the south to great effect.

Although we have been very enthusiastic supporters of the military mission, we have no argument with the proposition that the battle group should come home and the overall military focus should shift.

Senator Segal: I want to thank Mr. Glavin for the work the Canada-Afghanistan Solidarity Committee has done. It is often difficult to get a debate going on these issues outside the parliamentary bubble. By definition, no matter how well-intentioned people are, the parliamentary bubble becomes influenced by other events on the ground that may not actually be tied to the broad question in Afghanistan.

The 2008 resolution appears to be guiding everyone. In my view, it seemed to be explicit about combat in Kandahar. Based on what I assume was negotiation between the two main parties in the House of Commons, it was explicit about what it was explicit about. I assume it did not generalize beyond that because both parties were of the view that circumstances on the grounds could change.

From the work of your organization, do you have a sense about why that focused proposition regarding the military in a combat context in Kandahar seems to be being used as a broad reason to remove all military presence of any kind — strategic and aid-, security- or training-related? I keep reading the resolution and wonder whether I missed something, since I am only a person from rural Ontario and maybe these things are too complex for me. Can you help with us that?

Mr. Glavin: I wish you would help me understand why the debate has not been unfolding within the parliamentary bubble that you mentioned. That is what I find most perplexing.

que nous avons fait concernant les pays de l'Est à la fin de la guerre froide. Nous avons accueilli beaucoup de ressortissants de ces pays dans nos écoles, au Canada, où ils ont suivi toutes sortes de programmes, allant de cours de langues à des cours de métiers.

Que diraient les Afghans d'aller dans un autre pays pour prendre des cours qui dureraient facilement de un an à un an et demi?

M. Glavin : Je dois renvoyer ce genre de question à des gens comme vous qui ont des compétences dans le domaine militaire. Nous avons assez creusé la question des forces armées. Nous avons une position similaire à celle des participants de la Conférence des associations de la Défense. Dernièrement, on parle davantage de mettre en œuvre un genre de programme national de formation des officiers. Nous n'y voyons aucun inconvénient.

Nous nous attendons à une réduction très importante en 2011 de l'effort militaire que le Canada consacre en Afghanistan. Toutefois, cela ne veut pas dire pour autant que nous ne pourrions pas fournir une aide extrêmement utile en formation. On a fait des suggestions plutôt convaincantes à propos du maintien d'une partie de la Force aérienne. L'idée de continuer à donner de la formation dans le cadre du programme de l'ELMO pour améliorer les capacités de la FOI 2 et des gens qui analysent le contexte humain et anthropologique a soulevé beaucoup d'enthousiasme — bien que je ne sache pas si c'est convaincant sur le plan politique. Cela pourrait donner des résultats remarquables dans le Sud.

Même si nous avons été d'ardents défenseurs de la mission militaire, nous n'avons rien à redire contre la proposition de ramener les soldats à la maison et de modifier l'objectif militaire global.

Le sénateur Segal : Je veux remercier M. Glavin pour le travail que le Comité de solidarité Canada-Afghanistan a effectué. Il est souvent difficile de tenir des discussions sur ces sujets en dehors de la sphère parlementaire. Par nature, peu importe les bonnes intentions, les parlementaires sont influencés par d'autres circonstances qui ne sont peut-être pas liées à la grande question de l'Afghanistan.

Tout le monde semble se référer à la résolution de 2008. Selon moi, la résolution paraît sans ambiguïté en ce qui a trait au combat à Kandahar. Selon ce que les deux partis principaux à la Chambre des communes ont négocié, je présume, l'objet de la résolution est clair. Je présume qu'on n'y fait pas de généralisation parce que les gens des deux partis étaient d'avis que les circonstances sur le terrain pourraient changer.

Selon les travaux effectués par votre organisation, savez-vous pourquoi cette proposition, qui ne concerne que le combat à Kandahar, semble justifier le retrait de toutes les troupes, quel que soit leur apport — sur le plan des stratégies, de l'aide humanitaire, de la sécurité ou de la formation? Je relis la résolution et je me demande si quelque chose m'a échappé. Ces choses sont peut-être trop complexes pour moi, qui viens de la campagne ontarienne. Pouvez-vous nous aider à ce sujet?

M. Glavin : Personnellement, je me demande si vous pouvez m'expliquer pourquoi on n'a pas tenu des discussions dans la sphère parlementaire dont vous avez parlé. C'est ce qui est le plus incompréhensible, selon moi.

The Chair: Here we are.

Mr. Glavin: It is great, and I am very happy that this committee is taking on this issue.

I understand the mystification. We came at it similarly. The way we look at it is that there seems to be a general presumption that withdrawing from Kandahar means Canada has put in its shift and now we are clocking off from the military involvement.

Things have changed radically since March 2008. The resolution is based on presumptions that no longer abide. The good thing is that there have never been so many Americans in the south of Afghanistan. The kind of force we were contributing militarily is not necessary any more in that regard.

Regardless of what the resolution says, people have not kept their eye on the six priority areas that govern Canada's engagement in Afghanistan: security, border security, aid, development, national institutions and reconciliation. We do not know that anything will happen after 2011. We have this dance of the seven veils. I do not mean to be uncharitable, but the government has said it will leave it up to Parliament to decide. Parliament gives it to the Special Committee on the Canadian Mission in Afghanistan to sort out. The special committee will not deal with it unless it has something from the government, and every time the government sticks up its head on the issue, someone wants to shoot it off.

This circular peculiarity has created a situation in which we are actually withdrawing from Afghanistan in ways I think no Canadian fully understands. I certainly do not, and I pay close attention to this stuff. This has completely paralyzed the capacity of NGOs and CIDA to do any forward planning. It has left all of our Afghan friends, comrades and allies wondering whatever happened to Canada. Where did we go? This is very disturbing to encounter in Afghanistan.

The Afghanistan Compact expires in 2011. Look at all the main contributors to the 43-nation International Security Assistance Force. Three things make Canada unique. First, we have no history of foreign conquest. We are not seen as an imperialist power.

Senator Banks: Except by some professors.

Mr. Glavin: Bingo. In Afghanistan, people are more intelligent about Canada than the professors you mentioned.

Second, Canada has no authorship in any of the Cold War proxy wars that embroiled the country in such agony. We never walked away; we never abandoned Afghanistan. We have no authorship in any of the Mujahedeen difficulties. Third, we are a democracy.

We have three things going for us. We are known primarily because of the work of the Canadian Forces in Afghanistan. We are uniquely situated among all of these countries to assist Afghans in the entrenchment of the embryonic democracy they are trying to build in that country.

La présidente : Nous pouvons vous éclairer.

M. Glavin : C'est excellent; je suis très heureux que le comité se penche sur la question.

Je comprends qu'on soit perplexe. Nous avons vécu la même chose. À notre avis, on semble généralement présumer que le retrait de Kandahar signifie que le Canada a accompli sa mission et qu'il n'a plus de responsabilité sur le plan militaire.

Depuis mars 2008, la situation n'est plus du tout la même. La résolution est fondée sur des hypothèses qui n'ont plus leur place. La bonne nouvelle est qu'il n'y a jamais eu autant de soldats américains dans le sud de l'Afghanistan. Le genre de soutien militaire que nous avons apporté n'est plus nécessaire dans cette région.

Sans parler du libellé de la résolution, les gens ne se sont pas concentrés sur les six priorités de la participation du Canada en Afghanistan : la sécurité, la sécurité aux frontières, l'aide humanitaire, le développement, les institutions nationales et la réconciliation. Nous ne savons pas si le Canada va continuer de faire quelque chose après 2011. Nous sommes en terrain inconnu. Je ne veux pas paraître mesquin, mais je vous rappelle que le gouvernement a dit qu'il laisserait les parlementaires décider. Ces gens ont demandé au Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de mettre de l'ordre dans le dossier. D'un côté, le comité ne fera rien à moins que le gouvernement participe au processus. De l'autre, le gouvernement est blâmé chaque fois qu'il s'intéresse à la question.

On tourne en rond et aucun Canadien ne comprend tout à fait la façon dont le Canada se retire de l'Afghanistan, je crois. Je ne comprends pas moi-même et, pourtant, je m'intéresse particulièrement à cette question. La situation empêche totalement les responsables des ONG et de l'ACDI de planifier des activités. Tous nos alliés afghans se demandent ce qui arrive au Canada. Où sommes-nous passés? C'est un sentiment très troublant à percevoir en Afghanistan.

L'Afghanistan Compact prend fin en 2011. Regardez les principaux pays qui contribuent à la FIAS, formée de 43 États. Il y a trois choses qui rendent le Canada unique. Premièrement, nous n'avons pas d'histoire de conquête étrangère. Nous ne sommes pas vus comme une puissance impérialiste.

Sénateur Banks : Sauf par certains universitaires.

M. Glavin : C'est exact. En Afghanistan, les gens en savent plus sur le Canada que les universitaires dont vous parlez.

Deuxièmement, le Canada n'est responsable d'aucun des conflits découlant de la guerre froide qui ont laissé ce pays à l'agonie. Nous n'avons jamais tourné les talons; nous n'avons jamais abandonné l'Afghanistan. Nous n'avons rien à voir avec les difficultés que connaissent les Moudjahidins. Enfin, le Canada est une démocratie.

Il y a trois choses qui jouent en notre faveur. On nous connaît surtout pour le travail des Forces canadiennes en Afghanistan. Nous sommes dans une classe à part parmi les pays qui prêtent assistance aux Afghans dans la lutte pour la mise en place d'une démocratie embryonnaire.

To answer the question why we think about Afghanistan the way we do, I come from a journalistic background. Imagine that the only thing people understood of Canada was from three or four reporters who spent their evenings driving around in the back of police wagons in the Downtown Eastside of Vancouver. That is the picture of Canada we would have. This is not to criticize the embedded reporters with the military, by the way. They are decent and brave, hard-working journalists.

However, at any given time, we have no more than three or four journalists in that country. There are 34 provinces in Afghanistan. You do not see, as we have seen in Tehran, people streaming in the streets in this explosion of a pro-democracy movement. Nonetheless, that movement exists across the board in Afghanistan.

We spoke to everyone from Burhanuddin Rabbani, former president, Khan of all warlords and head of the Northern Alliance, to young feminist MPs; from journalists, doctors and teachers, to Abdullah Abdullah. Everyone was very clear on this one point. A baker's dozen of public opinion polls undertaken across Afghanistan since 2006 demonstrate that Afghans want democracy. They desperately want the rule of law. They want to be able to change their governments by clear, fair and transparent electoral processes. They desperately want freedom of speech and equality.

The struggle they are engaging in, the risks they taking and the sacrifices they are making for democracy would take your breath away. However, they need the machinery of democracy. They need to understand how it all comes together. We take it for granted: The election writ is dropped; three or four months later, tens of thousands of Canadians have gone about their business and done their job; and we change our government. They do not have that yet.

There is an emerging culture of democracy in that country. It is very sensitive and delicate. The Americans are afraid to do this. No one will trust Iran to do it; no one around this table should trust Iran in Afghanistan. Afghans trust Canadians to do this. It is the most important work that needs to be done in Afghanistan.

History has caused this peculiar situation whereby this remarkable opportunity — and onerous responsibility — happens to have fallen to Canada. That is why I am sorry if there is a bit of frustration in my voice. We are rapidly approaching 2011, and democracy is the great contribution this country could make to this cause, which, by the way, is the cause for which our soldiers have died.

Our soldiers did not die so we could leave Afghanistan established in sordid negotiations between Islamabad, Tehran and Washington. We cannot bring those soldiers back to life. However, we can ensure they did not die in vain.

Concernant la manière dont nous voyons l'Afghanistan, vous savez que je viens du milieu journalistique. Imaginez si tout ce qu'on savait du Canada, on l'avait appris par trois ou quatre reporters qui passent leurs soirées à l'arrière d'une camionnette de police dans le Downtown Eastside de Vancouver. Je ne veux pas critiquer les correspondants qui travaillent avec l'armée, en passant. Ces journalistes méritent le respect, car ils sont courageux et ils triment dur.

Toutefois, il n'y a jamais plus de trois ou quatre journalistes dans ce pays. Cependant, l'Afghanistan compte 34 provinces. On ne voit pas, comme à Téhéran, les gens courir dans les rues dans le cadre d'un mouvement pour la démocratie. Néanmoins, ce mouvement existe partout en Afghanistan.

Nous avons parlé à tout le monde, de Burhanuddin Rabbani, ancien président, khan de tous les chefs de guerre et dirigeant de l'Alliance du Nord, jusqu'à des jeunes députées féministes, en passant par des journalistes, des médecins, des professeurs et Abdullah Abdullah. Tous étaient très clairs sur un point : depuis 2006, une douzaine de sondages réalisés en Afghanistan montrent que la population souhaite avoir un régime démocratique. Les Afghans veulent désespérément que s'applique la primauté du droit. Ils espèrent avoir la capacité de changer de gouvernement grâce à un processus électoral clair, juste et transparent. Enfin, ils veulent à tout prix s'exprimer librement et être traités sur un pied d'égalité.

La bataille qu'ils livrent, les risques qu'ils prennent et les sacrifices qu'ils consentent pour la démocratie ont de quoi vous époustoufler. Les Afghans ont toutefois besoin d'un appareil démocratique. Il leur faut arriver à comprendre comment toutes les pièces s'emboîtent. Nous tenons ces choses pour acquises : le bref électoral est émis; trois ou quatre mois plus tard, des dizaines de milliers de Canadiens ont rempli leur devoir de citoyen, et nous changeons de gouvernement. On n'en est pas encore là en Afghanistan.

La culture de la démocratie est en émergence dans ce pays. C'est encore un sujet extrêmement délicat. Les Américains craignent de s'en mêler. Personne n'a suffisamment confiance en l'Iran pour lui confier cette tâche; personne autour de cette table ne devrait faire confiance aux Iraniens lorsqu'il est question de l'Afghanistan. Les Afghans croient que les Canadiens peuvent s'en charger. C'est le travail le plus important à accomplir là-bas.

Les aléas de l'histoire ont créé cette situation particulière où le Canada hérite de cette onéreuse responsabilité qui est en même temps une possibilité remarquable. Je vous prie donc de m'excuser si vous sentez un peu de frustration dans ma voix. L'échéance de 2011 approche à grands pas et l'effort diplomatique à déployer est une excellente occasion pour le Canada de contribuer à la cause afghane, une cause pour laquelle, soit dit en passant, plusieurs de nos soldats ont donné leur vie.

Ces soldats ne sont pas morts pour que nous laissions l'Afghanistan à la merci de négociations sordides entre Islamabad, Téhéran et Washington. Nous ne pouvons pas ressusciter nos soldats, mais nous pouvons nous assurer qu'ils ne sont pas morts pour rien.

The interesting thing is that Canada can actually do this at a fraction of the cost of a full war military mission, and I do not know why we should not.

Senator Lang: Thank you very much. I want to commend the witness for his very thoughtful and passionate presentation and comments. First, as a Canadian, I want to say it was very nice to hear the comments that were made about our armed forces, especially in view of the current debate occurring day after day. It is certainly good for Canadians to hear the other side of what we are actually doing in a country that needs a lot of help.

I have two questions. My first is on the withdrawal for 2011. Your organization has stated that the battle group should come home, yet at the same time you feel we obviously have a significant role to play. If Canada were to make the decision to leave some military presence there, would you see us still mentoring, as well as training, or would it be one or the other?

Mr. Glavin: I would like to see Canada spending some time mentoring the United States' forces. I know it sounds funny, but you will find that the American forces actually turn to Canada for guidance and leadership in Kandahar. We forget that Brigadier-General Ménard is now in command of more American soldiers than Canadian soldiers, I believe. We have seniority in that country.

We talk about Kandahar Airfield as though it is some little air strip in the bleak desert, but it is a small city with more than 30,000 people. At the core of it are 2,800 Canadian soldiers. I believe the average age of a Canadian soldier is 10 years older than an American soldier. We know the country. We are trusted by the people.

I am not a military person. My background is not military, so I feel a little bit uncertain making recommendations. However, we do have military people in the committee, and I think the committee has been advised very well by people who understand military matters.

We have some specific suggestions about leaving some military capacity behind, and I am not certain Canadians would object to this at all. The recent polling suggests that two thirds of Canadians think that Canada should hang in there; Canada should definitely stick around to finish this job and keep the promises we have made.

There is another thing about Canadians that is different from Americans. When their poor young soldiers come home in coffins, they are landed very discreetly at military bases and people are left alone in their grief. When a Canadian soldier dies, there is a huge convoy down the king's highway into the largest city of the country. We take it very seriously.

Il est intéressant de noter que le Canada peut accomplir cela à une fraction du coût d'une mission militaire de guerre, et je ne vois pas pourquoi nous nous priverions de cette possibilité.

Le sénateur Lang : Merci beaucoup. Je tiens à féliciter le témoin pour son exposé et ses commentaires tout aussi réfléchis que passionnés. Je dois d'abord vous dire qu'il est très agréable pour moi en tant que Canadien d'entendre des observations en ce sens au sujet de nos forces armées, surtout dans le contexte des débats qui ont cours quotidiennement. C'est certes une bonne chose que les Canadiens puissent prendre connaissance de l'envers de la médaille relativement à nos actions dans un pays qui a beaucoup besoin d'aide.

J'ai deux questions. Ma première concerne le retrait des forces en 2011. Votre organisation a déclaré que le groupe de combat devrait rentrer au Canada, mais vous estimez par ailleurs que nous avons de toute évidence un important rôle à jouer. Si le Canada devait décider de conserver une certaine présence militaire sur place, la verriez-vous encore jouer un rôle d'encadrement, en plus de la formation, ou devrait-elle se limiter à l'un de ces aspects?

M. Glavin : J'aimerais que le Canada puisse pendant un certain temps encadrer les Forces américaines. Je sais que cela peut paraître étrange, mais vous constaterez que les Forces américaines se tournent effectivement vers le Canada pour obtenir de l'orientation et du leadership à Kandahar. Nous avons tendance à oublier que le brigadier-général Ménard a maintenant sous ses ordres un plus grand nombre de soldats américains que de soldats canadiens, si je ne m'abuse. C'est nous qui avons le plus d'ancienneté dans ce pays.

On parle de la base aérienne de Kandahar comme s'il s'agissait d'une simple petite bande d'atterrissage en plein désert, mais c'est une véritable ville comptant plus de 30 000 personnes. Au cœur de cette population, on retrouve 2 800 soldats canadiens. Je crois que les soldats canadiens sont en moyenne 10 ans plus âgés que leurs homologues américains. Nous connaissons le pays. Les gens nous font confiance.

Je ne suis pas un militaire. Je ne viens pas du secteur militaire, ce qui fait que j'hésite à formuler des recommandations. Cependant, le comité peut compter sur certains militaires, et j'estime que vous avez été très bien informés par des gens qui comprennent bien les questions militaires.

Nous avons quelques suggestions précises quant au maintien sur place d'une certaine capacité militaire, et je ne suis pas convaincu que les Canadiens seraient contre cette idée. Selon un récent sondage, les deux tiers des Canadiens croient que leur pays devrait poursuivre ses efforts en Afghanistan; le Canada devrait assurément demeurer présent sur place pour terminer son travail et tenir ses promesses.

Il y a une autre différence entre Canadiens et Américains. Lorsque de jeunes soldats américains doivent être ramenés au pays dans un cercueil, l'avion atterrit très discrètement sur une base militaire et les proches sont laissés à eux-mêmes avec leur peine. Lorsqu'un soldat canadien perd la vie, nous organisons un grand convoi sur l'artère principale de la plus grande ville du pays. Nous prenons ces choses très au sérieux.

In that context, it is so difficult to show the many victories those soldiers have won for our Afghan friends and for Canada. It is hard to draw direct cause and effect lines between the death of a soldier and a young girl who learns how to write her name for the first time, but those lines are there.

It is the way we talk about this. As I said, I approach this as a journalist and writer. I try to sort out how it has come to pass that so much of the Canadian debate about this issue has gone so sideways.

We make recommendations that CIDA needs to take a far greater role in ensuring that Canada actually understands what we have been doing there. The NGOs we have been funding have been doing tremendous work. Most of them have been doing spectacular work. However, those NGOs also have to be told: "You actually have to make a greater effort to show Canadians what you are doing."

I cannot remember where I was going with this exactly except to say that we do have some specific suggestions about the particular contributions the Canadian Forces might continue to make. However, our emphasis is on literacy, literature, libraries, the embryonic institutions of Afghan democracy, the machinery of elections, and allowing the flowering of a democratic culture in that space created by the Canadian Forces and so many other soldiers from so many other countries.

Senator Lang: I would like to go to another area, and I think you heard the previous witness. He mentioned the weakness of the civil service of the national government. That must have caused concern to you and anyone who is interested in what is happening in Afghanistan.

He recommended that there should perhaps be a change in how we approach the Government of Afghanistan and how we could help them try to work towards a stronger civil service, so they can deliver government programs well in a proper manner.

Do you have any observations on that?

Mr. Glavin: Yes. The observations we have on that are certainly consistent with Colonel Capstick's observations. In fact, we consulted with Colonel Capstick when we were in Kabul.

The work he is doing is absolutely spectacular. I cannot say enough about it. It is exactly the sort of work that needs to be done. It gave us cause to think we should do an entirely separate report on this kind of economic development regime that he is trying to help build, because there is no way we could cover it off adequately in this.

We have noticed — and people have talked to us about quite a bit about this — that you can do more harm than good if you are not careful. Throwing a bunch of money at the country, sending in a bunch of expatriates and having all these lovely, wonderful people who will all go to heaven when they die driving around Kabul and Herat and Jalalabad in these convoys of heavily armoured white SUVs is useless and ridiculous.

Dans ce contexte, il est extrêmement ardu de faire valoir les nombreuses victoires accumulées par ces soldats pour nos amis afghans comme pour le Canada. Il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre la mort d'un soldat et une jeune fille qui apprend à écrire son nom pour la première fois, mais ce lien existe vraiment.

C'est la façon dont nous voulons présenter la situation. Comme je le disais, mon approche est celle d'un journaliste et d'un auteur. J'essaie de comprendre comment le débat en est venu à déraiser à ce point sur la plupart des tribunes canadiennes.

Nous avons formulé des recommandations pour que l'ACDI en fasse bien davantage pour s'assurer que les Canadiens comprennent ce que nous faisons en Afghanistan. Les ONG qui bénéficient de notre financement accomplissent un travail formidable. La plupart d'entre elles obtiennent des résultats extraordinaires. Il faut toutefois inciter ces ONG à consentir un effort supplémentaire pour faire mieux connaître leurs activités aux Canadiens.

Je ne sais plus trop où je voulais en venir avec tout cela, mais je peux vous dire que nous avons des suggestions très précises quant aux contributions que les Forces canadiennes pourraient continuer à apporter. Nous mettons toutefois l'accent sur l'alphabétisation, la littérature, les bibliothèques, les institutions embryonnaires de la démocratie afghane, l'appareil électoral et l'émergence d'une culture démocratique dans l'espace créé par les Forces canadiennes et bien d'autres soldats de bien d'autres pays.

Le sénateur Lang : J'aimerais aborder un autre aspect. Je crois que vous avez entendu le témoin précédent qui parlait de la faiblesse de la fonction publique du gouvernement national. C'est sans doute une source de préoccupations pour vous et pour quiconque s'intéresse à ce qui se passe en Afghanistan.

Il a recommandé que nous changions notre approche auprès du gouvernement afghan pour mieux l'aider à se doter d'une solide fonction publique apte à offrir les programmes gouvernementaux de façon appropriée.

Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Glavin : Oui. Il va de soi que nos observations vont dans le sens de celles du colonel Capstick. Nous avons d'ailleurs consulté le colonel lorsque nous étions à Kaboul.

Il accomplit un travail vraiment exceptionnel. Je ne saurais trop vous vanter sa contribution. C'est exactement le genre d'effort que nous devons déployer. Nous nous sommes d'ailleurs demandé s'il ne convenait pas de produire un rapport distinct sur le type de régime de développement économique qu'il s'emploie à établir, car il nous était totalement impossible d'en traiter de façon appropriée dans ce rapport-ci.

Nous avons pu constater — et beaucoup de gens nous en ont parlé — que l'on peut faire parfois plus de tort que de bien, si l'on ne fait pas attention. Il est inutile et ridicule d'envoyer tout cet argent en Afghanistan, de déléguer un groupe d'expatriés et de voir tous ces jeunes gens merveilleux qui iront au ciel après avoir trouvé la mort en roulant aux environs de Kaboul, d'Herat ou de Jalalabad dans ces convois de VUS blancs fortement blindés.

You need to invest in building up the Afghan state. You need to invest. We are arguing for a root and branch partnership, specifically with the lower and higher education ministries. We could make numerous contributions to training the civil service, and not ignoring the civil service would be a good start.

The finance ministry is beginning to get its act together. We hear much about corruption, but you have to remember that only 20 per cent of the aid dollars that go into Afghanistan actually go into the Afghan state. If there is corruption, you cannot blame the Afghan bureaucracy for all of it.

Corruption occurs in that country at all levels. Much of it is less sordid than you might imagine. It is a complicated problem, and the way in which it preys on ordinary Afghans is to be watched closely.

Our specific recommendations focus on the civil service in the areas of teacher training, proper textbooks, proper administration of school districts and a highly robust partnering with the education ministries. The country needs literate people, and it is insufficient to have one book to read. There needs to be a re-establishment and revival of Afghan cultural patrimony and its canon of literature so that Dari- and Pashto- speaking people who are literate have available to them the rich history of Afghan literature and contemporary books published by Afghans but not published in Tehran.

This is a big issue. Increasingly, from a national security point of view, we have to say that our greatest fear comes neither from Islamabad nor the northwest province but rather from Tehran. We have not been paying sufficient attention to it because we think of it as a soft power. If we fail to do this work, they will do it. Already they are investing heavily in teacher training and textbooks. It has gone as far as Tajikistan, where they are reverting from Cyrillic script back to Farsi script. Tehran is running that show. The most gleaming place in Kabul is the *mosque-and-madrasa* complex of Mohammad Asif Mohseni Tehran's ayatollah in Afghanistan. This is not where Afghans want to go, or how they want to be led, or where they want their teachers to be trained.

Either we stand with them, or we do not stand with them.

Senator Lang: Why is it we seldom hear about anything of this nature? Do we live in a bubble? This information never seems to be reported.

Mr. Glavin: It is poorly reported. As a journalist, I can say that it is extremely poorly reported. This is largely because Iran's involvement is usually reported in the context of the discovery that an improvised explosive device, IED, appears to have been manufactured in Iran. As well, there are stories of Iranian revolutionary guards supplying weapons to Hizb-i-Islami or elsewhere. This sort of soft power notion has caused us to pay little attention to those other elements. There is little information

Il faut investir dans l'établissement d'un véritable État afghan. Nous préconisons un partenariat à tous les niveaux, surtout avec les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Nous pourrions contribuer de bien des façons à la formation de la fonction publique, et il serait bon de commencer par ne pas faire comme si cette fonction publique n'existait pas.

Le ministère des Finances commence à faire les choses correctement. Nous entendons beaucoup parler de corruption, mais il faut se rappeler que seulement 20 p. 100 des fonds d'aide qui vont à l'Afghanistan se rendent effectivement jusqu'à l'État afghan. S'il y a corruption, on ne peut pas blâmer uniquement la bureaucratie afghane.

Il y a de la corruption dans ce pays à tous les niveaux. Dans la plupart des cas, c'est moins crapuleux que vous pourriez l'imaginer. C'est un problème complexe et il y a tout lieu de surveiller de près la façon dont le citoyen afghan ordinaire peut en souffrir.

Nos recommandations concernant la fonction publique ciblent tout particulièrement la formation des enseignants, la qualité des manuels, la saine administration des districts scolaires et l'établissement de solides partenariats avec les hautes instances de l'éducation. Le pays a besoin de citoyens alphabétisés et il ne suffit pas pour ce faire de donner à chacun un livre à lire. Il faut rétablir et revitaliser le patrimoine culturel et littéraire afghan de telle sorte que les citoyens alphabétisés parlant le dari et le pachtou aient accès à toute la richesse de la littérature afghane d'hier et d'aujourd'hui qui est publiée par des Afghans, mais pas à Téhéran.

C'est l'un des gros problèmes. De plus en plus, du point de vue de la sécurité nationale, nous devons admettre que nos plus grandes craintes viennent non pas d'Islamabad ni de la province du Nord-Ouest, mais bien de Téhéran. Nous n'avons pas prêté suffisamment attention à l'Iran, car nous considérons qu'il s'agit d'une puissance discrète. Si nous n'accomplissons pas ce travail, les Iraniens vont s'en charger. Ils investissent déjà beaucoup dans la formation des enseignants et les manuels scolaires. Cette campagne s'étend aussi loin que le Tadjikistan, où l'on passe de l'alphabet cyrillique à l'inscription en farsi. C'est Téhéran qui est derrière tout cela. L'endroit le plus étincelant à Kaboul est le complexe mosquée-madrasa de Mohammad Asif Mohseni, ayatollah de Téhéran en Afghanistan. Ce n'est pas la direction que souhaitent prendre les Afghans, ou dans laquelle ils veulent être dirigés, pas plus que celle qui devrait guider selon eux la formation de leurs enseignants.

Ou bien nous les appuyons dans cette prise de position, ou bien nous les laissons à eux-mêmes.

Le sénateur Lang : Pourquoi entendons-nous si rarement parler de ce genre de choses? Vivons-nous dans une bulle? On a l'impression que ces informations ne sont jamais communiquées.

M. Glavin : En ma qualité de journaliste, je peux vous dire que les communications à ce sujet sont extrêmement déficientes. C'est principalement dû au fait que l'on parle de l'implication des Iraniens presque seulement lorsqu'on découvre qu'un engin explosif artisanal semble avoir été fabriqué en Iran. Il y a aussi des reportages sur des gardes révolutionnaires iraniens qui fournissent des armes au Hezb-i-Islami ou à d'autres groupes. Cette notion de pouvoir discret nous a incités à prêter très peu

in the English-language media. Many of our members speak Dari and read Farsi script, so we are beginning to do more translation from Farsi.

It is important to keep your eye on establishing a robust democratic culture to help Afghans already doing this work to hold their presidential palace accountable to them, to properly elect members, to run provincial councils properly and to develop a culture and a literature of democratic ideas. Currently, there is a 12-lane one-way highway from Tehran to Kabul that is all about ideas, propaganda and what Tehran wants Afghanistan to be about. This affects 60 per cent of the population of Afghanistan who speak dialects of Farsi. We could reverse that traffic, to a great extent.

The Iranians are entering into a venture with other member countries of the International Communications Consultants Organization, an emerging free-trade zone in central Asia, to have a multi-national broadcasting company. Many of our Afghan friends are extremely concerned about this serious business. They want to be involved in the conversation and debates with their Iranian friends, but they do not want that conversation to be controlled and monitored by Tehran.

Senator Banks: Would you tell us briefly what you meant when you said there should be anthropological work in the south by Joint Task Force Two?

Mr. Glavin: JTF 2 is difficult to talk about.

Senator Banks: We know a bit about it but I do not understand “anthropological work.”

Mr. Glavin: Human terrain analysis, which is the new buzz phrase people use these days, is about developing a better sense of who we are dealing with and the tribal structures and relationships between them.

The Chair: “Know thy enemy” is the old phrase.

Mr. Glavin: As well, “Know thy friend.” The political culture of the entire Pashtun belt is difficult to penetrate and understand.

One of the great failings, about which the Canadian Forces will be frank, is that in the south they find themselves in the unfortunate position of preventing the Taliban from taking over while not knowing what kind of regime they are defending. This creates a serious difficulty. We heard from Kandahar MPs, one of whom said that the problem could be fixed tomorrow if they bombed President Karzai’s house. Of course we explained that we cannot do things in that way.

Senator Banks: It is not as simple as that.

Mr. Glavin: There is much sympathy in Kandahar for some of this insurgency because it is understood not to be animated by Talibanism but by a sense of justifiable animosity at times toward the tribes that have benefited from the regime in much of the

d’attention à ces autres éléments. Il en est très peu question dans les médias anglophones. Bon nombre de nos membres parlent le dari et peuvent lire les inscriptions en farsi, ce qui nous a permis de commencer à traduire davantage à partir du farsi.

Il est important de s’employer à établir une culture solide de la démocratie pour aider les Afghans qui y travaillent déjà à faire en sorte que leur palais présidentiel leur rende des comptes, à assurer l’élection en bonne et due forme des députés, à administrer sagement les conseils provinciaux et à développer une culture et une littérature des concepts démocratiques. Il y a actuellement une autoroute à sens unique à 12 voies allant de Téhéran à Kaboul qui est congestionnée par les idées et la propagande iranienne quant à l’avenir de l’Afghanistan. Cela touche 60 p. 100 de la population afghane qui parle les différents dialectes du farsi. Dans une large mesure, il nous est possible de renverser le sens de cette circulation.

Dans le cadre d’un projet mené conjointement avec d’autres pays membres de l’International Communications Consultants Organization, une zone de libre-échange en pleine émergence en Asie centrale, les Iraniens veulent créer une société de radiodiffusion multinationale. Ce projet sérieux inquiète énormément bon nombre de nos amis afghans. Ils souhaitent participer au dialogue et aux débats avec leurs amis iraniens, mais ils ne veulent pas que ce soit Téhéran qui contrôle et surveille les échanges.

Le sénateur Banks : Pourriez-vous nous expliquer brièvement ce que vous vouliez dire en parlant du travail anthropologique que devrait effectuer dans le sud la Deuxième Force opérationnelle interarmées?

M. Glavin : Il est difficile de parler du travail de cette force.

Le sénateur Banks : Nous savons un peu en quoi cela consiste, mais je ne comprends pas l’expression « travail anthropologique ».

M. Glavin : L’analyse du terreau humain, la nouvelle expression à la mode ces jours-ci, vise à mieux comprendre à qui nous avons affaire, notamment pour ce qui est des structures des tribus et des relations entre elles.

La présidente : « Connaître son ennemi », comme on disait autrefois.

M. Glavin : Il faut aussi « Connaître ses amis ». La culture politique de toute la ceinture pachtoune est difficile à pénétrer et à saisir.

L’une des grandes difficultés — et les Forces canadiennes l’admettront franchement — est que nous nous retrouvons dans le Sud dans la position inconfortable de devoir empêcher les talibans de prendre le pouvoir sans toutefois savoir quel type de régime nous défendons. Cette situation est à l’origine de graves complications. Un député afghan a déclaré que le problème pourrait être réglé demain matin si l’on bombardait la résidence du président Karzai. Nous avons bien sûr dû expliquer que nous ne pouvions pas procéder de cette manière.

Le sénateur Banks : Les choses ne sont pas aussi simples.

M. Glavin : Il y a passablement de sympathie à Kandahar pour une partie de ce mouvement d’insurrection parce qu’on le croit animé non pas par la doctrine talibane, mais bien par une animosité justifiable envers les groupes qui ont bénéficié du

south. It is a terrible situation, because Canadian soldiers expect to advance the scope and field of democracy when at times they are perceived to be expanding the scope and field of gangsters.

Senator Banks: The problem we face began, to a degree, after the U.S. assisted them in expelling the bad guys. Afghanistan was abandoned and chaos ensued. We are talking about that again. I confess I am not sympathetic to the House of Commons' decision to pick a day, and my party was partly responsible for that. I tried to imagine Winston Churchill saying, "We shall fight on the beaches and on the landing fields until June 1942, after which we shall see." We undertook to do something that has never been fully and clearly explained to Canadians by any of the three prime ministers under whose aegis it was done properly.

I want to find out where you are coming from. If that parliamentary decision — which I regard as absurd, picking a date by which we will have achieved this — had not been made, would your report be different? Is your report suggesting that given that the decision has been made and there is nothing more we can do about, in light of that, this is what we should do? If that decision had not been made, I gather your report would be speaking in different terms. Is that right?

Mr. Glavin: I think I see what you mean. We submitted quite a hefty number of recommendations to the Manley panel. Even then, we were looking at 2011 closely. We should not forget that 2011 is when the Afghanistan Compact expires.

We recommended that we persist, and we made a number of recommendations. Our argument was that in 2011 we should have a close look at what we are doing here. We should consult with our allies and have a thorough assessment of how things had gone, how things had worked out, how the various participants and signatories to the Afghanistan Compact held up their end of things and then decide from there what to do.

The way it has been interpreted, maybe the way it has been written, is that we go as far as 2011 and then we are out of there. As it happens, the Canadian Forces are worn out. I do not think you will find much appetite in the military for a continuing battle role there.

The other issue is that the contribution of raw force that was necessary and that we made in our own small way with 2,800 soldiers has been taken up now with the election of Barack Obama. At least he is paying attention. Does that help?

Senator Banks: Yes. Thank you.

Senator Nolin: I want to go to page 3 of the synopsis of your report dealing with the Taliban. You make an interesting suggestion in your third bullet. You say that a new Canadian

régime dans la plus grande portion de la région sud. La situation est pénible pour les soldats canadiens qui s'emploient à élargir la portée et le champ d'application de la démocratie, alors que certains ont parfois l'impression que leur travail sert plutôt à étendre la portée et le champ d'application du gangstérisme.

Le sénateur Banks : Le problème auquel nous sommes confrontés a débuté, dans une certaine mesure, après que les États-Unis ont donné un coup de main pour l'expulsion des éléments perturbateurs. L'Afghanistan a été abandonné et le chaos s'en est suivi. Nous revenons encore à ce sujet. Je dois avouer que je ne suis pas d'accord avec la décision de la Chambre des communes de fixer une échéance, bien que mon parti en soit partiellement responsable. J'essaie de m'imaginer Winston Churchill qui déclarerait : « Nous allons combattre sur les plages et dans les airs jusqu'en juin 1942, après quoi nous verrons. » Nous avons choisi une façon de procéder qui n'a jamais été entièrement et clairement expliquée aux Canadiens par l'un ou l'autre des trois premiers ministres sous l'égide desquels ces opérations ont été menées.

J'aimerais savoir quelles ont été vos pistes de réflexion. Si cette décision parlementaire de choisir une date à laquelle notre travail devrait être terminé — ce que je considère comme absurde — n'avait pas été prise, votre rapport serait-il différent? Est-ce que vous y recommandez une ligne de conduite en considérant que cette décision a bel et bien été prise et que nous ne pouvons rien y faire? Si l'on n'avait pas décidé d'agir ainsi, je suppose que votre rapport aurait été rédigé différemment. Est-ce que je me trompe?

M. Glavin : Je pense que je vois où vous voulez en venir. Nous avons soumis un nombre considérable de recommandations au groupe d'experts de M. Manley. Même à ce moment-là, l'échéance de 2011 devait être prise en compte. Il ne faut pas oublier que c'est en 2011 que prendra fin le pacte de l'Afghanistan.

Nous avons notamment recommandé le maintien de l'effort canadien. Nous étions d'avis qu'il faudrait procéder en 2011 à un examen approfondi de nos activités en Afghanistan. Nous devrions alors consulter nos alliés et prendre le temps de bien évaluer comment les choses se sont déroulées, comment les différents participants et signataires du pacte de l'Afghanistan se sont acquittés de leurs responsabilités respectives, et décider à ce moment-là de la suite des événements.

L'interprétation qu'on en a faite, peut-être en raison du libellé utilisé, était que nous allions poursuivre notre travail jusqu'en 2011, après quoi nous quitterions le pays. Il se trouve que les Forces canadiennes sont au bout de leurs ressources. Je ne crois pas que vous pourriez percevoir du côté militaire beaucoup d'intérêt à poursuivre le rôle de combat en Afghanistan.

Il y a aussi le fait que le déploiement d'une force brute qui était nécessaire et que nous avons assuré à notre modeste façon avec nos 2 800 soldats est maintenant pris en charge depuis l'élection de Barrak Obama. Au moins, les États-Unis s'intéressent à la situation. Est-ce que je vous ai aidé à y voir plus clair?

Le sénateur Banks : Oui. Merci.

Le sénateur Nolin : Je suis à la page 3 du résumé de votre rapport concernant les talibans. Vous formulez une suggestion intéressante au troisième point vignette. Vous indiquez qu'une

policy on Afghan reconciliation should stipulate any negotiation with illegal armed groups, particularly the various Taliban factions and so forth. Can you elaborate on that?

Mr. Glavin: This goes to the question of abandonment again. One thing you never hear from Afghanistan is the absolute terror that any prospect of a negotiation with the Taliban strikes into the hearts of the people.

Senator Nolin: Why does President Karzai continue talking about that?

Mr. Glavin: I do not know. On this issue it is interesting. We have to be careful not to imagine that cause and effect lines run only one way.

If you could put yourself in President Karzai's position for a moment, and if you were possessed of the apprehension that by 2011, the Canadians, Americans and Brits in the south will bail, what should you do? How would you secure for yourself some sort of legacy? How would you protect your own hide, since your political base is actually in the most chauvinistic elements of Pashtun society, which also produces the Taliban? Maybe you should cobble together some sort of an arrangement.

My personal belief is that if we were far more emphatic about our commitment to stand with the Afghan people for as long as it took them to be standing on their own two feet, I suspect you would probably not be seeing all of this. It is a bit — what is the word I am looking for? It is almost exponential. The more President Karzai appears to be appeasing or accommodating the extremely conservative Pashtun chauvinism, the more the Americans think they might as well cobble together some sort of a deal, or maybe negotiations with the Taliban will be the way it ends. The more the Americans think that way, the more President Karzai retreats into that posture.

Senator Nolin: You are recommending an Afghan-led organization, not the government. Is that right?

Mr. Glavin: Not President Karzai going to Islamabad or Riyadh and cobbling together some sort of an arrangement with others in the background, no.

With respect to national reconciliation, there is a wonderful paper that Christopher Alexander has written called *Ending the Agony: Seven Moves to Stabilize Afghanistan*.

Senator Nolin: Are you referring to our former ambassador?

Mr. Glavin: Yes. I recommend that paper to committee members. He has managed to take a very firm position on the question of transitional justice, which is to say ending impunity and having a process in place. Also, he has managed to imagine an accommodation of some kind of negotiations with the Taliban, if they were willing — which I seriously doubt — in a kind of single package.

All I can tell you is what everyone we spoke with said to us across the board: If you think you will be able to negotiate a deal with the Taliban, you are dreaming. There is absolutely no way

nouvelle politique canadienne en matière de réconciliation menée par les Afghans devrait stipuler que toute négociation avec les groupes armés illégaux, plus particulièrement les diverses factions talibanes, et ainsi de suite. Pourriez-vous nous en dire davantage?

M. Glavin : On en revient encore à la question de l'abandon. Ce qu'on ne nous dit jamais à propos de l'Afghanistan, c'est que la simple idée de négocier avec les talibans suscite une terreur absolue chez la population.

Le sénateur Nolin : Pourquoi le président Karzai s'entête-t-il en parler?

M. Glavin : Je ne le sais pas. Et c'est intéressant d'ailleurs. Il ne faut pas s'imaginer que les relations de cause à effet sont unidirectionnelles.

Mettez-vous à la place du président Karzai une minute. Que feriez-vous si vous saviez que les Canadiens, les Américains et les Britanniques allaient se retirer du Sud du pays d'ici 2011? Que feriez-vous pour assurer la présence d'une sorte de relève? Comment feriez-vous pour sauver votre propre peau, puisque votre base politique est probablement la plus chauvine de la société pachtoune, de laquelle sont issus les talibans? Vous auriez peut-être tendance à vouloir concocter un accord quelconque.

Personnellement, je crois que si nous pouvions témoigner davantage notre engagement à demeurer aux côtés de la population afghane jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de tenir les rennes elle-même, la situation serait probablement très différente aujourd'hui. C'est un peu... Je cherche le mot exact. C'est presque exponentiel. Plus le président Karzai semble vouloir apaiser ou accommoder le chauvinisme pachtoune extrêmement conservateur, plus les Américains ont l'impression qu'il essaie de forger un accord quelconque ou de négocier avec les talibans. Et plus les Américains nourrissent cette impression, plus le président Karzai penche pour cette solution.

Le sénateur Nolin : Vous recommandez une organisation dirigée par les Afghans, pas le gouvernement. Est-ce exact?

M. Glavin : Non, je ne vois pas le président Karzai se rendre à Islamabad ou à Riyad pour négocier une sorte d'entente avec d'autres intervenants en arrière-plan.

Concernant la réconciliation nationale, Christopher Alexander a rédigé un document merveilleux intitulé *Ending the Agony: Seven Moves to Stabilize Afghanistan*.

Le sénateur Nolin : Parlez-vous de notre ancien ambassadeur?

M. Glavin : Oui. Je recommande aux membres du comité de lire ce document. Il est parvenu à adopter une position très ferme par rapport à la question de la justice transitionnelle, c'est-à-dire de mettre fin à l'impunité et de mettre en place un processus adéquat. Il a aussi pensé à un mécanisme unique permettant de négocier, en quelque sorte, avec les talibans si ceux-ci étaient prêts à le faire, ce qui m'étonnerait beaucoup.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que tous ceux à qui nous avons parlé étaient unanimes : il est utopique de penser que l'on pourra négocier une entente avec les talibans. D'aucune façon les

the Taliban is interested in negotiating anything except your death. This is a jihad against reason, so if you think you can reason with it, good luck.

At the same time, there is a lot of sympathy for the idea that you can draw away low-level commanders, people engaged in the insurgency for reasons I described earlier, not necessarily animated by Talibanism. It is all very complicated.

However, you have to understand this is something that is a darkness at the heart of a certain kind of Pashtun identity. The Pashtuns are great people. In fact, the strongest and best organized pro-democracy movement between Delhi and Tehran is in Pashtoonkhwa, the northwest frontier province and the federally administered tribal areas, less so in Afghanistan because they can vote a little bit now. The Awami National Party, the Milli Awami Party and a number of parties that are pro-democracy and pro-ISAF are also Pashtuns. It is a Pashtun phenomenon.

The great fear is that when President Karzai talks about negotiating with the Taliban, he means making some sort of extra-constitutional arrangement that entrenches an old notion of Pashtun prerogative to govern Afghanistan. The Tajiks, Uzbeks and the Hazaras are particularly terrified of this, especially the women and democrats.

The argument we are making is that if there is an impetus to proceed, it must be open and transparent and cannot be just the president's office. It must involve the Supreme Court Afghanistan, the parliament, the Afghanistan Independent Human Rights Commission, and it also must be answerable to ISAF.

With respect to this business about trespassing on Afghan sovereignty and thinking that everything must be Afghan-led, everyone told us to stop being so polite. Afghan sovereignty is the function of a triangular relationship between the international community, the Afghan people and the Afghan state. Everyone we spoke to said we should be interfering more in order to ensure the government is accountable to the people. This is where Canada has such an important role to play. As I said, we have an advantage that no one else has. This is particularly so when it comes to the question of reconciliation. Reconciliation is one of the six priorities that Canada has identified for engagement in Afghanistan.

An objective assessment of this policy, according to Canada's own benchmarks under the reconciliation engagement priority, is that not one progress indicator has been completed. There has been no movement forward from policy baselines; not one target is within reach; not one result has been achieved. Here is one example: In August 2008 the Afghan government was found to have a limited ability to share information about its programs, policies and objectives with respect to national reconciliation. By February 2010, the presidential palace had not even shared its plans with the Afghan parliament. The Afghan president has used the words "peace at any cost."

talibans ne sont intéressés à négocier quoi que ce soit avec vous, à part peut-être votre mort. Leur djihād va à l'encontre de la raison, alors « bonne chance » si vous voulez raisonner avec eux.

Parallèlement, cette idée d'écarter des commandants de bas niveau, des personnes impliquées dans la sédition pour les raisons que j'ai décrites plus tôt, sans nécessairement être associées au mouvement du talibanisme, fait bien des adeptes. Tout cela est très compliqué.

Il faut toutefois comprendre que cette réalité fait ombre à une certaine forme d'identité pachtoune. Les Pachtoues forment un peuple formidable. En fait, le mouvement pro-démocratie le plus fort et le mieux organisé entre Delhi et Téhéran se trouve à Pashtoonkhwa, dans la province frontalière au nord-ouest et dans les zones tribales administrées par l'État, moins en Afghanistan parce qu'ils ont un peu la possibilité de voter maintenant. Le Parti national Awami, le Parti Milli Awami et quelques autres partis qui sont pro-démocratie et pro-FIAS sont aussi pachtoues. C'est un phénomène pachtoue.

Ce qu'on craint surtout lorsque le président Karzai parle de négocier avec les talibans, c'est qu'il veuille conclure un accord extra-constitutionnel qui viendrait déposséder les Pachtoues de cette vieille prérogative qu'ils ont de gouverner l'Afghanistan. Les Tadjiks, les Ouzbeks et les Hazaras sont particulièrement terrifiés de cette possibilité, surtout les femmes et les démocrates.

Nous pensons que s'il est urgent d'agir, nous devons le faire de façon ouverte et transparente, et cette intervention ne peut pas être menée uniquement par le cabinet du président. Il faut mettre à partie la Cour suprême de l'Afghanistan, le Parlement et la Commission indépendante des droits de la personne en Afghanistan, et le groupe d'intervention devra aussi répondre de la FIAS.

Pour ce qui est d'avoir peur d'empiéter sur la souveraineté afghane et de penser que tout doit être dirigé par le peuple afghan, tout le monde nous a dit d'arrêter d'être aussi polis. La souveraineté afghane repose sur un rapport triangulaire entre la communauté internationale, le peuple afghan et l'État afghan. Tout le monde nous a dit que nous devrions intervenir davantage pour nous assurer que le gouvernement rend des comptes à la population. C'est à ce niveau que le Canada peut jouer un rôle très important. Comme je l'ai dit, nous avons un avantage que personne d'autre n'a. Et c'est un avantage qui s'avère particulièrement utile pour ce qui est de la réconciliation. La réconciliation est l'une des six priorités établies par le Canada pour sa mission en Afghanistan.

Si l'on évalue objectivement cette politique, en fonction des objectifs repères du Canada pour cette priorité qu'est la réconciliation, on constate qu'aucun indicateur de progrès n'a été rempli. Rien n'a été bâti à partir des bases de référence politiques; nous ne sommes même pas près d'atteindre un seul des objectifs; aucun résultat n'a encore été obtenu. En voici un exemple : en août 2008, on a constaté que le gouvernement afghan avait de la difficulté à transmettre de l'information sur ses programmes, ses politiques et ses objectifs en ce qui a trait à la réconciliation nationale. En février 2010, le palais présidentiel n'avait même pas fait part de ses plans au Parlement afghan. Le président afghan avait parlé de « paix à tout prix ».

Now, as I say, we have to remember that these cause-and-effect lines run both ways. You have to put yourself in Karzai's position. It would concern him if he gets the impression from the British, the French, the Japanese, the Canadians and the Americans that this will not last, that we have the banking crisis, and that much of our public is wobbly about all of this and we will be out of there soon. That is where he is coming from.

Then you have pretty well anyone who is literate in Afghan society, and no one is speaking for them. The role that Canada can play in reconciliation is ensuring that our Afghan friends should not feel the sensation of knives in their back. Someone has to speak for those people.

The Chair: We are over time here and there are two more questions, so please keep this very short.

Senator Nolin: Thank you very much for your enthusiasm. It is refreshing here in Ottawa.

Senator Pépin: Thank you for coming, and I have to admit that you have answered my question. At the beginning, there were some recent articles where you said that Ottawa did not have any policy regarding Afghanistan. However, looking at your report we just received and listening to you, I think that maybe you want to add something of what Ottawa's Afghanistan policy should be, but if we go through the document and listen to you, we have a fair idea where you would like the Canadian government to go.

The Chair: We will try to table this. It does need to be translated, and then it will become part of our documents.

Mr. Glavin: We had not finished the main translation of our report. I am sorry about that.

Senator Nolin: What will we lose if we do not do that?

Mr. Glavin: We will lose honour. I do not know. How do you put a price on betraying a promise to all the families who lost soldiers in this?

Senator Meighen: One 80-pound gorilla not referred to so far is the opium trade and the influence on Afghan society and the effect it has on us trying to wean people away from the Taliban, because they can pay more than we can, it would appear in some instances, thanks to the poppies. As far as I can determine, we have not come up with a widespread, believable, successful plan to replace the growing of poppies with another crop that is equally remunerative. Using poppies for medical development is controversial.

From your observations and knowledge of the country, do you have any insight into this situation and how we should be addressing that?

Mr. Glavin: We will have beheadings and IEDs and suicide bombings so long as there is a narco-economy in that country. The Taliban is essentially a narco-terrorist phenomenon.

Comme je l'ai dit, nous devons nous rappeler que ces rapports de cause à effet vont dans les deux sens. Il faut se mettre dans les souliers de Karzai. Il peut bien être inquiet si les Britanniques, les Français, les Japonais, les Canadiens et les Américains lui donnent l'impression que tout cela ne va pas durer, qu'à cause de la crise économique, et de l'opinion publique peu favorable à l'égard de cette mission, nous allons bientôt les laisser à eux-mêmes. C'est pour cette raison qu'il réagit de la sorte.

Il faut aussi penser que personne ne prend la défense de toutes ces personnes instruites de la société afghane. Le Canada peut jouer un rôle dans la réconciliation en s'assurant que nos amis afghans n'aient pas l'impression qu'on leur plante des couteaux dans le dos. Quelqu'un doit prendre leur défense.

La présidente : Notre temps est écoulé et il nous reste deux questions, alors je vous prierais d'être bref.

Le sénateur Nolin : Merci beaucoup. Il est rafraîchissant de voir autant d'enthousiasme ici, à Ottawa.

Le sénateur Pépin : Merci de votre présence, et je dois dire que vous avez déjà répondu à ma question. Dans des articles parus récemment, vous affirmiez qu'Ottawa n'avait pas de politique concernant l'Afghanistan. Toutefois, en consultant votre rapport que nous venons de recevoir et en vous écoutant aujourd'hui, je pense que vous voudrez peut-être ajouter quelque chose sur ce que devrait être la politique d'Ottawa sur l'Afghanistan. Par contre, il suffit de consulter le document et de vous écouter pour avoir une bonne idée de la voie que le gouvernement canadien devrait emprunter selon vous.

La présidente : Nous allons essayer de déposer ce rapport. On doit au préalable le faire traduire, mais il fera ensuite partie de notre documentation.

M. Glavin : Nous n'avions pas terminé la traduction de notre rapport. Je suis désolé.

Le sénateur Nolin : Qu'allons-nous perdre si nous n'agissons pas de cette façon?

M. Glavin : Nous allons perdre notre honneur. Je ne sais pas. Comment peut-on mettre un prix sur les promesses brisées faites à toutes les familles qui ont perdu des soldats dans cette mission?

Le sénateur Meighen : Le gorille de 80 livres dont nous n'avons pas encore parlé, c'est le trafic de l'opium. Il faut tenir compte de son influence sur la société afghane et des répercussions qu'il a sur nous qui tentons d'éloigner la population des talibans, parce qu'ils ont plus d'argent que nous, c'est ce que l'on pourrait croire parfois, grâce au pavot. Autant que je sache, nous n'avons pas pu établir un plan global crédible et efficace pour remplacer la culture du pavot par une autre culture tout aussi lucrative. Il est encore controversé d'utiliser le pavot à des fins médicales.

D'après ce que vous avez observé et ce que vous savez du pays, avez-vous une idée de la façon dont nous pourrions remédier à la situation?

M. Glavin : Nous assisterons à des décapitations, à l'explosion de bombes artisanales et à des attentats-suicide tant qu'il y aura une narco-économie dans ce pays. Le talibanisme est essentiellement un phénomène lié au narco-terrorisme.

On the question of opium, our mistake is imagining that this is actually what Afghans want to do. They do not.

One of the difficulties is that the Afghan government is not particularly interested in pursuing a medical opiate initiative for a couple of reasons. First, many people in the country regard this as being profoundly offensive to the Quran. A lot of effort is being made to develop an agricultural base in the country. You need infrastructure for things like wheat and almonds and vineyards and so on, and any suggestion to this vast underclass of poor farmers that the government will buy opium will discourage people from taking the risks and initiatives to re-establish legal agricultural economies. Third, you can set up any kind of fancy program you want and have the government buy opium at premium prices, but the lad in the black turban will come to you at harvest time and say, "You were supposed to sell that to me, and if you do that again I will kill your children."

Senator Meighen: We were told that perhaps a farmer would have another field and plant poppies in another field and sell one field to the government for the nice high price and another field to the Taliban, so now they are producing twice as much.

Mr. Glavin: Yes, that is not my plan.

The Chair: I know you can answer this in 30 seconds or less because you are a journalist. Why is the media not covering this story?

Mr. Glavin: Because there is no media. There is hardly anything left in terms of a mass media, a national media in this country.

Much of it has to do with simple insurance policy issues. I am a freelancer. When I go to Afghanistan, I spend little time behind the wire. Security is not an issue for me. I go where I want; I can pass. If you are an editor, do you want to send a reporter up to Paktika for a little while? It is complicated.

The way we have come to talk about Afghanistan in this country, unless you put that record needle on the record, no one will hear the music. We have to change the nature of the debate and not think of 2011 as something that ends but think of 2011 as something that is beginning, completely change the nature of the debate. If we learned more about Afghans and what they have to say, I think the debate in this country would not be so infantilized.

By the way, in June 2008 this committee produced an excellent report that addressed this issue directly, and we specifically cite your findings in our report about how the debate in this country is being infantilized. Thank you for the work you are doing to elevate the level of debate in this country. I cannot tell you how happy we are that you are doing this.

The Chair: Mr. Glavin, thank you very much for being with us today.

Pour ce qui est de l'opium, nous faisons l'erreur de croire que c'est en fait ce que veulent les Afghans. Ce n'est pourtant pas le cas.

Ce qui complique notamment les choses, c'est que le gouvernement afghan n'est pas particulièrement intéressé à soutenir le développement de médicaments opiacés, et ce, pour différentes raisons. Tout d'abord, beaucoup voient la chose comme étant profondément choquante à l'égard du Coran. Aussi, on déploie de grands efforts pour établir une base agricole au pays. Il faut des infrastructures pour cultiver des produits comme le blé, l'amande ou le raisin, et la moindre supposition que le gouvernement va financer la culture d'opium pourrait décourager les nombreux agriculteurs qui vivent dans la pauvreté de prendre les risques associés aux initiatives visant à rétablir des économies agricoles légales. Finalement, vous pouvez mettre en place le plus sophistiqué des programmes et voir à ce que le gouvernement achète l'opium à prix fort, mais au moment des récoltes, il y aura toujours ce type au turban noir qui va menacer les agriculteurs de tuer leurs enfants s'ils osent encore une fois vendre l'opium à quelqu'un d'autre que lui.

Le sénateur Meighen : On nous a dit qu'un agriculteur pourrait peut-être choisir de cultiver des plants de pavot dans deux champs séparés, un pour vendre ses récoltes au gros prix au gouvernement, et un autre pour les talibans. Il produirait ainsi deux fois plus qu'avant.

M. Glavin : En effet, et ce n'est pas mon intention.

La présidente : Je sais que vous pouvez répondre à la prochaine question en moins de 30 secondes, parce que vous êtes journaliste de métier. Dites-moi, pourquoi les médias ne couvrent-ils pas cette histoire?

M. Glavin : Parce qu'il n'y en a tout simplement plus. C'est à peine s'il reste un média de masse, un média national dans ce pays.

Et c'est en grande partie attribuable à de simples problèmes d'assurance. Je travaille à la pige. Quand je vais en Afghanistan, je passe peu de temps derrière les barbelés. La sécurité ne pose pas de problème pour moi. Je vais où je veux, j'entre où je veux. Si vous êtes rédacteur en chef, voulez-vous prendre le risque de dépêcher un reporter à Paktika pendant un certain temps? Ce n'est pas évident.

Le discours sur l'Afghanistan dans ce pays est devenu stérile et personne n'y porte plus vraiment attention. Il nous faut réorienter le débat et ne pas voir 2011 comme la fin de quelque chose, mais comme le début d'une autre mission. La nature des discussions doit absolument changer. Si nous pouvions en apprendre davantage sur les Afghans et entendre ce qu'ils ont à dire, je pense que les discours entendus au Canada seraient beaucoup moins infantilisants.

Soit dit en passant, en juin 2008, ce comité a produit un excellent rapport qui traitait directement de cette problématique, et nous citons précisément vos conclusions dans notre rapport sur l'infantilisation du débat au Canada. Merci pour le travail que vous faites pour faire monter d'un cran le débat dans ce pays. Je ne peux vous dire à quel point nous l'apprécions.

La présidente : Monsieur Glavin, merci beaucoup d'être venu témoigner devant nous aujourd'hui.

Our next witness is Brigadier-General Jonathan Vance. He was commander of Joint Task Force Afghanistan from February to November 2009 for virtually all Canadian Forces in that country, which are based at Kandahar Airfield, Kandahar City and Kabul, and prior to that he commanded 1 Canadian Mechanized Brigade Group in Edmonton from August 2006 through 2008. General Vance joined the Canadian Forces in 1982 and has had a long and distinguished military career. Since his return from Afghanistan, he has been sharing his views, which he will do again today.

He is not done serving his country yet. As was announced last month, General Vance is to take up new duties soon at DND headquarters here in Ottawa as Director General Land Capability.

Welcome as we begin taking our testimony on Canada and Afghanistan and what will happen post-2011, and thank you very much for being here.

Brigadier-General Jonathan Vance, Former Commander, Joint Task Force — Afghanistan, National Defence: Good evening, honourable senators, and thank you for inviting me to appear before you.

I have returned from command in Afghanistan very humbled by and grateful to all Canadians, military and civilian, who serve there, and to Canadians at home for their unwavering support of their soldiers, sailors, airmen and women.

I will restrict my opening remarks to only one point I wish to convey to you, and that is that I think that Canada, with our allies and the international community, is currently poised to be very productive, indeed more noticeably productive, in Afghanistan over the next year to 18 months and beyond.

The year 2009, the year that I commanded, was a transition year. We went from an internationally under-resourced mission country-wide that was having difficulty applying effective counter-insurgency techniques, due to relatively small numbers of troops on the grounds, to one marked by an increased military and civilian presence, who could use best counter-insurgency practices. This environment is consistent with and reinforces Canadian national objectives in Afghanistan and meets or exceeds the conditions that Canada had indicated as necessary to support a military engagement between 2009 and 2011, and it is entirely consistent with the independent panel's findings.

Canada has earned a leadership role in this emerging environment in Kandahar due to the quality of our troops, our ability to execute the counter-insurgency doctrine we share with our allies and our capacity to command and control allied forces, including U.S. forces in Kandahar. The spirit and specifics of the commission's report have served us well as we undertook important transitions in the renewed ISAF environment — transitions that include making it more possible for appropriate civil effects to be brought to bear. In many respects it was prescient.

Notre prochain témoin est le brigadier-général Jonathan Vance. Il a été commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, de février à novembre 2009, pour pratiquement toutes les Forces canadiennes de ce pays, qui sont basées à l'aéroport de Kandahar, dans la ville de Kandahar et à Kaboul. Auparavant, il a été commandant du 1^{er} Groupe-brigade mécanisé du Canada à Edmonton, d'août 2006 à 2008. Le général Vance a joint les rangs des Forces canadiennes en 1982, et il mène depuis une distinguée carrière militaire. Depuis son retour de l'Afghanistan, il tâche de partager sa vision de la situation, et c'est ce qu'il fera aujourd'hui.

Il n'a pas terminé de servir son pays. On a annoncé le mois dernier que le général Vance allait bientôt assumer de nouvelles fonctions au quartier général du MDN ici, à Ottawa, à titre de directeur général, Capacité de la force terrestre.

Bienvenue à cette première audience sur le Canada et l'Afghanistan, et sur ce qui va se passer après 2011. Merci beaucoup d'avoir accepté notre invitation.

Brigadier-général Jonathan Vance, ancien commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, Défense nationale : Bonsoir, honorables sénateurs, et merci de m'avoir invité à comparaître devant vous.

Je suis rentré de mon commandement en Afghanistan avec un sentiment de grande humilité et de profonde reconnaissance envers tous les Canadiens, militaires et civils qui servent là-bas, et les Canadiens ici au pays pour leur appui inébranlable à l'endroit de nos soldats, marins et aviateurs, hommes et femmes.

Je limiterai mes remarques préliminaires à un seul point que j'aimerais vous communiquer : selon moi, le Canada, ses alliés et la communauté internationale sont actuellement en passe de devenir très productifs, et même de façon plus manifeste, en Afghanistan au cours des 18 prochains mois.

L'année 2009, l'année où j'ai assumé le commandement, en fut une de transition. Nous sommes passés d'une mission qui manquait de ressources internationales et qui avait de la difficulté à appliquer des techniques efficaces de contre-insurrection en raison du nombre relativement faible de soldats sur le terrain, à une mission marquée par une présence militaire et civile accrue qui pouvait utiliser les meilleures pratiques de contre-insurrection. Cet environnement respecte et renforce les objectifs nationaux du Canada en Afghanistan, et remplit largement les conditions que le Canada avait jugé nécessaires pour appuyer un engagement militaire entre 2009 et 2011, ce qui est tout à fait conforme aux conclusions du groupe d'experts sur l'Afghanistan.

Je crois que le Canada a mérité un rôle de leadership dans ce nouvel environnement à Kandahar grâce à la qualité de nos troupes, à notre aptitude à appliquer la doctrine de contre-insurrection et à notre capacité de commander et de contrôler des forces alliées, y compris des forces américaines. L'esprit et les détails du rapport de la Commission nous ont été utiles alors que nous entreprenons d'importantes transitions dans l'environnement renouvelé de la FIAS. Des transitions qui visent notamment à ce que les effets civils appropriés se fassent sentir. On a dénoté une certaine prescience à bien des égards.

We learn every day in Afghanistan, and we have, in my opinion, come a very long way in understanding how to conduct full spectrum operations in such a complex environment. Our allies have learned as well. I am optimistic that we, in the international community, are doing our part and are being productive. It yet remains to be seen how long it will take for Afghanistan's people and their government to take full advantage of this.

The Chair: I want to reinforce that point and have you expand on it, because we have heard here today and from other sources that, in terms of the military operation, counter-insurgency in this last operation that we now see the allied troops involved in is really wrapping that up, that on the military side we have accomplished much. If there is an area outstanding, it is the Afghan partner.

Brig.-Gen. Vance: That is exactly how I characterized it. Unlike linear warfare where you can use weapons to overcome resistance, counter-insurgency is not an environment conducive to using strictly weapons or military effects to fundamentally change the environment. I have said that counter-insurgency is about re-establishing the social, political and economic fabric of communities such that they grow resistant to the coercive effects of the insurgency.

This is particularly important in Kandahar because it is not a grassroots, homespun movement. It is a movement being exported out of Pakistan and supported that way. There are ideologically aligned people in Kandahar. I have pegged it at about 5 per cent, based on my experience. Others have said up to 10 per cent. Nonetheless, the vast majority of the people are simply held hostage.

In that environment you need troop density, be it military or police — a combination of international and indigenous — to allow for sufficient presence for the international and national actors involved in development activities to gain confidence and that re-establishment of the economic fabric. They will not leave the safety of their compounds or even engage in rehabilitative practices unless they have some confidence. For example, the United Nations people will not leave their compound unless an element of security is provided.

In that environment, no matter what the international community does — we can create a sense of stability in a community — it does not matter unless the people see that their government is actually serving them. Everything else is simply service by proxy. They need to see their government act; otherwise, it is simply a surface charge. Buried in that is not just the provision of services, but to see and have government acting as it should in a unselfish manner that supports the people and how you and I would think any government should be. Afghans have exactly the same desires. They may have slightly

Nous apprenons tous les jours en Afghanistan et, à mon avis, nous avons fait beaucoup de chemin pour comprendre comment mener toute la gamme des opérations dans un environnement aussi complexe. Nos alliés ont appris eux aussi. Je crois que nous, au sein de la communauté internationale, faisons notre part et sommes productifs, mais il reste à voir combien il faudra de temps au peuple afghan et à son gouvernement pour en tirer pleinement avantage.

La présidente : J'aimerais mettre l'accent sur ce point et que vous nous en disiez davantage à ce sujet. D'après les témoignages d'aujourd'hui et selon d'autres sources, nous avons accompli beaucoup au niveau militaire, et l'engagement des troupes alliées dans cette dernière opération de contre-insurrection le démontre bien. S'il reste du chemin à faire, c'est du côté de nos partenaires afghans.

Bgén Vance : C'est exactement de cette façon que je décrirais la situation. À la différence d'une guerre linéaire où les armes suffisent pour contrer la résistance, dans une opération de contre-insurrection, il n'est pas possible de recourir uniquement aux armes ou aux effets militaires pour changer fondamentalement l'environnement. Je l'ai déjà dit, mais les techniques de contre-insurrection visent à rétablir les tissus sociaux, politiques et économiques des collectivités, de façon à ce qu'elles se forment une résistance aux effets coercitifs de l'insurrection.

C'est particulièrement important à Kandahar, parce que ce n'est pas un mouvement qui a pris naissance là-bas. C'est un mouvement exporté du Pakistan et soutenu de cette façon. Une partie de la population de Kandahar a des visées idéologiques. D'après ce que j'ai vu, j'estimerai qu'il est question d'environ 5 p. 100 de la population. D'autres ont parlé de 10 p. 100. Quoi qu'il en soit, la grande majorité des gens sont tout simplement tenus en otages.

Dans un tel contexte, il faut des troupes nombreuses, qu'il s'agisse de forces militaires ou policières (une combinaison d'intervenants internationaux et locaux), pour assurer une présence suffisamment rassurante pour que les joueurs internationaux et nationaux veuillent entreprendre des activités de développement, et qu'on puisse ainsi rétablir le tissu économique du pays. À moins de se sentir en sécurité, personne ne veut abandonner la quiétude de son refuge ou même s'engager dans des processus de réadaptation. Par exemple, le personnel des Nations Unies ne sort pas de son enceinte si on ne lui fournit pas un élément de sécurité.

Dans cet environnement, peu importe ce que fait la communauté internationale, par exemple lorsqu'elle donne à la population locale un sentiment de stabilité, c'est sans importance à moins que les gens puissent voir que leur gouvernement est bel et bien à leur service plutôt que de se contenter d'être présent par procuration. Les gens doivent voir leur gouvernement agir, sinon ils ne constateront qu'un changement en surface. L'enjeu est plus important que la simple prestation de services. La population veut un gouvernement qui œuvre dans l'intérêt général, conformément à la vision que vous et moi avons d'un gouvernement normal. Les Afghans ont

different models and a slightly different cultural context, but they still demand that their government be fair, present and give the opportunity for a good and ever increasingly better life.

If the Afghan government is incapable of taking that step, either under its current regime or any future regime, then I think there is a real problem. Those words are consistent with any military leader who has served or is serving there.

Senator Dallaire: General, we have been in this new era of conflict resolution for the last 20 years. We have been in a number of failing states and in different catastrophes, and we have gained experience from them.

We have also had significant issues in the political spheres. Generally, in other arenas in this country, the military took over the mission. It is a military-run mission in Afghanistan. As such, the other components of the government are not being given the opportunity or the resources to do their work.

We are in an era where the diplomats, nation builders, humanitarians, development people and the security forces, police or military, need to find a new way of working together to be able to bring about solutions of depth. For example, as you were establishing security, they are helping to build governance into that same area. As someone else is bringing up infrastructure, someone else is establishing a modicum of stability in the general population.

Do you feel that our civil servants in CIDA and the Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT, who are deployed in the field are trained to work intimately with security forces in order to bring about these significant changes in their deployment disposition, sense of security and their commitment to development and governance in conflict zones? Before you answer, the sense is that the system of our government does not permit them to be deployed to be able to function in their full capacity because of security problems.

Brig.-Gen. Vance: It is a great question. It is the thing I probably worked on the most. As the commander, I tried to ensure the team found traction in being able to bring their effects to bear in Afghanistan.

It is false to look at this mission as an either/or scenario — military or civilian, or it goes military and then becomes civilian. It is a counterproductive way of looking at it. It is not a linear mission.

I believe the most effective counter-insurgency doctrine is that which states you bring to bear civil and military effects at the same time on a manageable sized community. If you have enough

exactement le même désir. Ils ont des modèles légèrement différents et vivent dans un contexte culturel légèrement différent, mais ils exigent que leur gouvernement se comporte en toute équité, qu'il soit présent et qu'il offre aux gens la possibilité de bien vivre et d'améliorer constamment leurs conditions de vie.

Si le gouvernement afghan est incapable de se montrer à la hauteur, que ce soit le régime actuel ou un éventuel futur régime, je pense qu'il y a un vrai problème. Mon analyse n'est pas différente de celle de n'importe quel chef militaire commandant actuellement des troupes en Afghanistan ou en ayant déjà commandé.

Le sénateur Dallaire : Général, nous nous trouvons dans une nouvelle ère de résolution des conflits depuis 20 ans. Nous avons été présents dans des États en déroute et sur la scène de diverses catastrophes, ce qui nous a permis d'y puiser de l'expérience.

Nous avons en outre traversé des difficultés importantes dans la sphère politique. En général, sur les autres scènes de ce pays, les militaires sont aux commandes de la mission. Ce sont les militaires qui dirigent la mission en Afghanistan. Les autres organes gouvernementaux n'ont ni l'occasion de faire leur travail, ni les ressources pour y arriver.

Nous en sommes à un point où les diplomates, les bâtisseurs de nation, les travailleurs humanitaires, les artisans du développement et les forces de sécurité, policières ou militaires, doivent trouver un moyen de collaborer pour appliquer des solutions en profondeur. Par exemple, tandis que vous établissez la sécurité, d'autres doivent s'efforcer de doter le pays d'un système de gouvernance. Pendant que certains construisent des infrastructures, d'autres doivent s'employer à établir un minimum de stabilité au sein de la population en général.

Pensez-vous que les fonctionnaires canadiens de l'ACDI et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui sont sur le terrain ont la formation nécessaire pour collaborer étroitement avec les forces de sécurité en vue d'amener les changements importants qui sont souhaités à l'endroit où on les a affectés, c'est-à-dire pour donner à la population un sentiment de sécurité et pour donner suite à leur engagement de faciliter le développement et la saine gouvernance dans les zones de conflit? Avant que vous répondiez, je vous fais remarquer que, de l'avis général, le système employé par le gouvernement du Canada ne permet pas aux fonctionnaires canadiens de faire pleinement leur travail à cause des problèmes de sécurité.

Bgén Vance : C'est une très bonne question. Elle porte sur le dossier qui m'a probablement le plus occupé. En tant que commandant, j'ai essayé de voir à ce que l'équipe puisse s'implanter sur le terrain, en Afghanistan, de manière à obtenir les effets voulus.

Il est faux de voir cette mission comme si elle était soit militaire, soit civile, c'est-à-dire comme si elle commençait par des opérations militaires, puis devenait civile. C'est une façon contre-productive d'envisager les choses. La mission n'est pas linéaire.

Je crois que la doctrine anti-insurrectionnelle la plus efficace est celle qui préconise le recours simultané à des moyens civils et militaires, sur un territoire où c'est faisable. Si on manque de

people, military and civilian, you can deal with a province. If you do not have enough, you drop it down to a district. If you still do not have enough, then down it down to a sub-district or village.

Those are certainly the effects we were able to start in Afghanistan in 2009. We had not been able to do that beforehand to the degree we wanted because there were not enough military personnel to commit.

From the premise that counter-insurgency demands civil and military effects from all partners, Afghan and international, at the same time, it does not necessarily matter at what point in time a particular group delivers those effects. In a period of immediate post conflict in a village, let us say, there are civil effects that will be brought to bear by military people, such as immediate humanitarian acts to re-establish water. These things are the basics of life.

However, as the environment improves, it becomes more stable because of a cooperative effort among many actors. Then more and more civil effects can be brought to bear by civilian actors — Afghan, international and NGO — and that is critical. That produces a self-reinforcing environment.

I believe our civilians are absolutely adequately trained to go in when it is appropriate for them to go in. When I was in Afghanistan, we had civilians working at the district level, living in district centres with the soldiers for prolonged periods of time, mentoring district leaders. They occasionally went on patrols that would go to relatively benign environments. They traveled with the military.

They did this so that, where that stabilized influence starts to spread, the civilians can then reinforce. The military forces and civil-military cooperation, CIMIC, officers and so on are used to get immediate traction with the townspeople to show them that we are about more than simply combat.

In conclusion, I disagree with this whole idea that the military provides security and everyone else does everything else. I disagree with that way of looking at the war, because war is not linear. If the military simply constrained itself to what we could call security, we would not be establishing security, because security at the point of a gun is not security at all but armed defence.

Therefore, we needed to move at the local level beyond armed defence into a stabilizing environment. A stabilizing environment starts to materialize only when the townspeople or the villagers — the local population you are serving — gets involved. They start to call in seeing IEDs, for instance. They start to have a stake in their own community.

personnel, militaire ou civil, on se contente du territoire d'une province. Si c'est encore trop grand pour le personnel disponible, on se contente d'un district. Si c'est encore trop grand, on se limite à un sous-district ou un village.

Nous pouvons certainement obtenir les effets escomptés en Afghanistan depuis 2009. Auparavant, nous n'y arrivions pas au degré que nous souhaitions parce qu'il manquait de personnel militaire sur le terrain.

Nous nous appuyons sur la prémisse voulant que la lutte anti-insurrectionnelle exige conjointement des moyens civils et militaires de la part de tous les partenaires, afghans et étrangers, sans qu'un groupe donné ait à mettre ces moyens en œuvre à un moment déterminé. Par exemple, dans un village qui se remet d'un conflit, des moyens civils seront déployés par des militaires, par exemple les mesures humanitaires immédiates visant à rétablir l'approvisionnement en eau, qui fait partie des nécessités de la vie.

Cependant, à mesure que l'environnement s'améliore, il devient plus stable grâce à la coopération entre de nombreux acteurs. Alors, de plus en plus de moyens civils peuvent être mis en œuvre par des acteurs civils, qu'ils soient issus de l'Afghanistan, des États étrangers ou des ONG, et c'est vital puisqu'il en résulte un environnement qui se renforce lui-même.

Je crois que les civils canadiens possèdent une formation tout à fait adéquate pour faire le travail que l'on attend d'eux lorsque le moment est venu pour eux d'intervenir. Pendant que j'étais en Afghanistan, des civils travaillaient à l'échelle du district. Ils habitaient avec les soldats pendant des périodes prolongées, dans les agglomérations du district, et exerçaient le rôle de mentors auprès des dirigeants du district. Ils accompagnaient occasionnellement des patrouilles pour se rendre dans des environnements relativement inoffensifs. Ils se déplaçaient avec les militaires.

Il s'agissait ainsi de permettre à des civils de consolider la stabilisation une fois qu'avait commencé à se répandre l'influence stabilisatrice. Les forces militaires et les officiers chargés de la coopération civilo-militaire sont habitués de gagner immédiatement la confiance de la population locale pour lui montrer que nous ne sommes pas là simplement pour combattre.

Pour conclure, je vous dirais que je ne souscris pas à l'idée que les militaires se bornent à assurer la sécurité, alors que les autres s'occupent de tout le reste. Je ne suis pas d'accord avec les gens qui voient la guerre de cette façon, parce que la guerre n'est pas linéaire. Si les militaires se contentaient d'assurer ce qu'on appelle la sécurité, il n'y aurait pas de sécurité, car la sécurité par les armes n'est pas la sécurité, mais bien la défense armée.

Par conséquent, il ne fallait pas nous limiter à la défense armée, mais nous employer à stabiliser l'environnement à l'échelle locale. Et la stabilisation commence à se concrétiser uniquement lorsque la population locale que l'on veut servir se met à participer. C'est le cas, par exemple, lorsque la population nous signale la présence d'engins explosifs improvisés. Les gens comprennent qu'il y va de l'intérêt de leur collectivité.

We would try to have the briefest possible window where it was only military and only military effects. That could last as little as hours to maybe a couple of days. Then you start to bring the civil effects to bear, and the armed defence piece becomes less and less important.

Senator Dallaire: My whole question was around the fact that there is no such thing anymore as only combat-capable generals or troops. We need them to be multi-disciplined and to be able to function with the auspices of other disciplines, so that together they bring about solutions.

Are our civil servants being protected? If they get injured, for instance, are they being trained to function with the military? Are we doing enough at the war college in Toronto to learn these other disciplines and work together with them in an integrated way?

Brig.-Gen. Vance: I believe that the training of civilians from CIDA, DFAIT, RCMP and Correctional Service Canada and exposing them to the military and the mission while we are training is getting better every year. I had the pleasure of doing a little mentoring and had a discussion with the next civilian Representative of Canada in Kandahar, RoCK. He was in Fort Irwin, California, for the entire duration of Exercise Maple Guardian. I gave him three hours of my view of his job in Kandahar, having just worked there. The whole cohort of civilians was with him, as my RoCK, Ken Lewis, was with me in Wainwright as we did our Exercise Maple Guardian. More and more we are seeing the annual cohorts of civilians joining their military counterparts.

There is no question that the military needs to retain the capacity to fight. On a day when you are doing a battle group attack to achieve a military objective, it is all military, all the time. Those days are becoming rarer as the environment starts to mature around counter-insurgency. There still will be times like that, particularly as you try to expand that influence.

However, it is my opinion that the civilians were adequately trained. In fact, the best part about them is that they often provide a bit of a challenge function. They are not necessarily overly indoctrinated, so they think widely. One wonders what values a young Canadian with DFAIT — who has some international experience and who is really trained for the capitals, the country or the world — places on the municipal level in Afghanistan. They have great value because they are bright and dedicated, and all those things are brought to bear.

I am not trying to make it sound better than it was. There are many challenges, but they did work very well with their military counterparts.

Nous essayions de réduire au minimum la fenêtre de l'intervention exclusivement militaire, avec des moyens exclusivement militaires. Cette fenêtre était d'une durée allant de quelques heures seulement à peut-être deux ou trois jours. Puis, nous commençons à mettre en œuvre les moyens civils, et la défense armée avait de moins en moins d'importance.

Le sénateur Dallaire : Ma question provenait de l'idée qu'il n'existe plus de généraux ou de troupes possédant uniquement des capacités de combat. Nous avons besoin de militaires qui ont des compétences dans plusieurs disciplines et qui sont capables de s'intégrer aux activités d'autres disciplines, de manière à ce qu'ensemble, les gens puissent trouver des solutions.

Les fonctionnaires canadiens sont-ils protégés? S'ils sont blessés, par exemple, ont-ils la formation nécessaire pour fonctionner dans le cadre militaire? Faisons-nous assez d'efforts à l'école de guerre, à Toronto, pour apprendre les autres disciplines et pour collaborer de manière intégrée avec les gens de ces disciplines?

Bgén Vance : Je crois que la formation des civils de l'ACDI, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de la GRC ainsi que du Service correctionnel du Canada s'améliore chaque année. Nous leur permettons de se familiariser de mieux en mieux avec le travail et la mission des militaires. J'ai eu le plaisir de faire un peu de mentorat et j'ai eu une discussion avec le prochain représentant civil du Canada à Kandahar, Ken Lewis. Il était à Fort Irwin, en Californie, pour toute la durée de l'exercice Maple Guardian. Je lui ai expliqué pendant trois heures comment je voyais son rôle dans la province de Kandahar, puisque je venais tout juste de travailler là-bas. M. Lewis était accompagné de toute une cohorte de civils lorsqu'il m'a rejoint à Wainwright, pour l'exercice Maple Guardian. On voit de plus en plus des cohortes annuelles de civils se joindre à leurs collègues militaires.

Il ne fait aucun doute que les militaires doivent conserver leur capacité à se battre. Le jour où un groupe de combat attaque un objectif militaire, tout se passe strictement sur le plan militaire. De tels jours arrivent de plus en plus rarement à mesure que l'environnement évolue et se prête à la lutte anti-insurrectionnelle. Il y aura encore des moments où les armes parleront seules, en particulier lorsqu'on cherchera à étendre l'influence.

Quoi qu'il en soit, je suis d'avis que les civils étaient adéquatement formés. En fait, ce qui est le plus intéressant à leur sujet, c'est leur capacité de remise en question. Ils ne sont pas trop endoctrinés, alors ils sont capables de prendre du recul. On se demande quelle importance de jeunes fonctionnaires canadiens du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international peuvent bien accorder aux affaires municipales en Afghanistan, eux qui ont de l'expérience sur la scène internationale et qui sont formés pour œuvrer dans les capitales, avec les pays et sur la scène mondiale. Or, ils attachent une grande importance à ces affaires parce qu'ils sont intelligents et dévoués, et leurs qualités sont mises à contribution.

Je n'essaie pas d'enjoliver le portrait. Les difficultés sont nombreuses, mais les civils ont bien travaillé avec leurs collègues militaires.

Senator Dallaire: Finally, do you not think we should be institutionalizing the education and development of these civil servants, our military and security forces to be able to function and to bring in new concepts to be more even proactive in failing states where we will find ourselves again in conflict — to make it a more multi-discipline doctrine — versus hoping that we get some good people to join us?

Brig.-Gen. Vance: I am the product of the environment, which was a multi-discipline environment. By its very nature, counter-insurgency doctrine is multi-discipline. I suppose I am an example of what the Canadian Forces produces through its war colleges and staff college system, which is the ability to work with many actors. For instance, I have an experience pillar from the Balkans. We know from a purely academic perspective that it takes more than uniforms fundamentally to change an environment, whether it is a linear war or a counter-insurgency war. I do not think we are doing it in an ad hoc or haphazard way. We are deliberately training to be multi-disciplined.

There is room for growth. We need to step back from what we have done and look at it not only from a National Defence perspective but with other departments as well. We will all want to learn as much as possible from this given that the future security environment probably contains failed and failing states that are a threat.

Senator Lang: I want to look ahead a little further on the question of security. Let us assume that the resolution passed by Parliament is acted on and we remove ourselves from Afghanistan. You spoke of the importance of combining civilians with the military and, for example, working in Kandahar City to ensure their security and to build up the trust that is so important in the community.

Will Canada still be able to provide humanitarian aid to that part of the world without having a military presence to give security to the people providing that aid?

Brig.-Gen. Vance: Yes, of course, it will. The international community, in its military, civilian and NGO forms, along with its Afghan partners, will be present in Afghanistan beyond 2011. I do not know how Canadian programming, through CIDA and DFAIT, will do that, although it is entirely feasible. I simply do not know how they will physically transition beyond 2011. I do not think it has been articulated yet.

Many nations are contributing to improving life in Kandahar. It is being done without their soldiers on the ground. India is a case in point. India and Japan provide a great deal of humanitarian investment in Kandahar. You do not need your own troops there; you need the effect.

I tend to look at this in terms of effects, not who is delivering them. You are okay as long as there are good enough effects to achieve what you want. A military and police presence by

Le sénateur Dallaire : Enfin, ne croyez-vous pas que nous devrions établir des programmes de formation et de perfectionnement en bonne et due forme pour préparer les fonctionnaires, les militaires et les forces de sécurité à œuvrer ensemble et à utiliser de nouveaux concepts faisant davantage appel à la prévention dans les États en déroute, où nous allons encore nous trouver à intervenir en plein conflit? Ainsi, nous pourrions compter sur notre propre personnel pour appliquer une doctrine plus multidisciplinaire au lieu d'espérer que des renforts compétents se joignent à nous.

Bgén Vance : Je suis le produit d'un environnement multidisciplinaire. La doctrine anti-insurrectionnelle est multidisciplinaire par sa nature même. Je suis un produit du système d'écoles de guerre et de collèges militaires des Forces canadiennes, qui forme des gens capables de travailler avec de nombreux acteurs. Par exemple, j'ai acquis de l'expérience dans les Balkans. Nous savons, ne serait-ce que par ce qu'on nous enseigne, qu'il faut davantage que des uniformes, fondamentalement, pour changer un environnement, qu'il s'agisse d'une guerre linéaire ou d'une guerre anti-insurrectionnelle. Je ne pense pas que nous formions notre personnel sur le tas. La formation est conçue à dessein pour être multidisciplinaire.

Nous pouvons faire mieux. Nous devons prendre du recul devant ce que nous avons fait et voir les choses non seulement dans la perspective du ministère de la Défense nationale, mais aussi dans la perspective des autres ministères. Nous devons tous gagner le maximum d'expérience puisqu'à l'avenir, il est probable que, dans le cadre du maintien de la sécurité, nous nous heurterons à des États en déroute qui constitueront des dangers.

Le sénateur Lang : J'aimerais jeter un regard prospectif sur la question de la sécurité. Tenons pour acquis que le Parlement décide de retirer les troupes canadiennes de l'Afghanistan. Vous avez parlé de l'importance de combiner civils et militaires, par exemple à Kandahar, pour y bâtir un environnement sécuritaire et établir, au sein de la population, les liens de confiance qui sont essentiels.

Le Canada sera-t-il encore capable de fournir de l'aide humanitaire dans cette partie du monde sans qu'une force militaire assure la sécurité des gens qui apportent cette aide?

Bgén Vance : Oui, bien entendu. Les forces armées, les civils et les ONG issus de la communauté internationale seront présents après 2011 en Afghanistan aux côtés de leurs partenaires afghans. Je ne sais pas comment l'ACDI et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont prévu d'y arriver avec leurs programmes, mais c'est absolument faisable. J'ignore simplement comment ils comptent faire la transition concrètement après 2011. Je ne pense pas que ce soit déjà précisé.

De nombreux pays contribuent à améliorer les conditions de vie à Kandahar sans avoir de soldats sur le terrain. C'est le cas de l'Inde notamment. L'Inde et le Japon font d'importants investissements humanitaires à Kandahar. On n'a pas besoin d'avoir ses propres troupes là-bas. Il s'agit simplement que des moyens militaires soient présents.

À mes yeux, ce sont les moyens sur place qui sont importants, et non leur provenance. Tant que les moyens sont suffisants pour obtenir les résultats voulus, on peut poursuivre le travail sur le

Afghans and the international community without Canada after 2011 can still provide the necessary security environment for all of the other actors to bring their effects to bear. The U.S. has grown in large numbers in its civilian commitment in the south of Afghanistan, and into Kandahar specifically.

How all of this will be managed is beyond my purview. I do not know what will happen, but I am convinced it will be a very productive environment. Soldiers going to Afghanistan ultimately to replace the Canadian commitment will carry on that work to provide a stable environment.

Senator Lang: To put it into proper perspective, Canada will expect someone else, such as the Americans, to give us that security rather than ourselves?

Brig.-Gen. Vance: Yes. You can reasonably expect more and more that the Afghans themselves, along with Americans and others, will provide that security.

I am not an expert in where Canadian development money goes. However, I think about half goes to Kandahar and the other half to the rest of the country. Canadian contributions outside of Kandahar through CIDA flow because of the presence of other countries' soldiers. Therefore, you do not necessarily need to have your own soldiers to have the same effect.

Senator Banks: As a person from Southern Ontario pointed out earlier today, the parliamentary resolution says that Canada will change its role in Afghanistan in 2011, and it will no longer undertake a combat role in Kandahar. I think it contemplates other uses and contributions Canada might make.

I want to get an update from you because you have been on the ground much more recently than most of us. It is true that all those other things have to occur, and the government has to be seen to be serving the people in order to make a counter-insurgency effective. However, the first duty of any state is to protect its citizens. At some point, as you said, there has to be the military effect. We have all heard differing opinions about development of the Afghan National Army and, more important in some respects, the Afghan National Police. You have had direct contact with that. Please bring us up to date. How are we doing?

Brig.-Gen. Vance: International engagement with the Afghan National Army will be seen by historians as a great success. The Americans took the lead. It was well resourced from the beginning. An institution that already had a certain gravitas in the country was mentored from top to bottom. The money was followed and operations such as training people undertaken. For example, in Kandahar, over time, we had a brigade with one effective battalion go to one that is now largely meeting the highest capability

terrain. Les forces militaires et policières afghanes et étrangères peuvent assurer la sécurité nécessaire pour que les autres acteurs mettent en œuvre leurs moyens même si le Canada ne fait pas partie de ces forces après 2011. Les États-Unis ont beaucoup augmenté le nombre de civils qu'ils déploient dans le Sud de l'Afghanistan, et en particulier à Kandahar.

Il n'est pas de mon ressort de déterminer comment on va s'y prendre. Je ne sais pas ce qui va se produire, mais je suis convaincu que l'environnement sera très productif. Les soldats qui iront remplacer les soldats canadiens en Afghanistan feront leur travail pour maintenir un environnement stable.

Le sénateur Lang : Autrement dit, le Canada comptera sur quelqu'un d'autre, comme les États-Unis, et non sur ses propres moyens, pour maintenir la sécurité, n'est-ce pas?

Bgén Vance : Oui. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les Afghans eux-mêmes assurent la sécurité, de concert avec les États-Unis et d'autres pays.

Je ne suis pas un expert des dépenses de développement du Canada. Cependant, je crois qu'environ la moitié de l'argent est dépensé dans la province de Kandahar et l'autre moitié, dans le reste du pays. Ce sont les soldats d'autres pays qui permettent au Canada de faire des contributions hors de la province de Kandahar par l'intermédiaire de l'ACDI. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'envoyer ses propres soldats sur le terrain pour y avoir l'effet voulu.

Le sénateur Banks : Comme l'a souligné tout à l'heure une personne du Sud de l'Ontario, la motion adoptée par le Parlement indique que le Canada changera de rôle en Afghanistan, à partir de 2011, et qu'il ne participera plus aux combats dans la province de Kandahar. Je crois qu'on envisage ainsi d'autres contributions de la part du Canada et d'autres utilisations de ses ressources.

J'aimerais que vous nous donniez l'heure juste, car vous avez été sur le terrain beaucoup plus récemment que la plupart d'entre nous. Il est vrai que toutes ces autres activités sont importantes et que les gens doivent avoir l'impression que le gouvernement est à leur service si l'on veut que la lutte anti-insurrectionnelle soit efficace. Cependant, le premier devoir de l'État est de protéger ses citoyens. Comme vous le dites, des moyens militaires doivent être présents, d'une manière ou d'une autre. Nous avons tous entendu des opinions diverses sur le développement de l'armée nationale afghane et, ce qui est plus important encore à certains égards, sur le développement de la police nationale afghane. Vous avez été en contact direct avec ce qui se passe. Pourriez-vous nous mettre au courant des derniers développements? Les choses avancent-elles?

Bgén Vance : La participation de la communauté internationale à la construction de l'armée nationale afghane sera jugée par les historiens comme une grande réussite. Les États-Unis ont assumé le premier rôle. Depuis le début, on a consacré beaucoup de ressources à cette entreprise. L'armée nationale afghane, qui avait déjà un certain poids au pays en tant qu'institution, a profité des conseils de mentors de la communauté internationale depuis le bas de la pyramide jusqu'au sommet. L'utilisation de l'argent a été

milestones put before it. Two battalions are now at Capability Milestone 1, and others are on the verge of that. They are newly equipped, well trained and motivated soldiers.

I think we will look back to say that was a job very well done. It is not complete yet. There is a lot of ground to cover before the Afghan National Army is entirely self-sufficient. They do not yet have the capacity to generate their own officer corps at a staff college level. We need to support the academic aspects of warfare to get their captains, majors and colonels through a staff system. That takes time to generate. I do not have the estimates on when that will occur.

They are getting ever more capable at the local level to fight in war or in counter-insurgency operations. They are not entirely capable on their own, currently — I will be frank — because they do not yet have or are able to manage the enablers that Western forces can bring to bear. They do not have it in their own country, and they do not yet know all the details of managing it even if they did have it. Managing jets, unmanned air vehicles or artillery, et cetera, takes time. They are learning, and they are progressing.

Without those enablers, the fight is too fair. They are basically armed the same way as their enemy. Their numbers could be about the same on any given day. Therefore, we are able to give them the edge that makes certain their ability to deal with things in the most surgical and precise way possible without having to obliterate the landscape.

As we look back, the Afghan National Police will be seen in a slightly different way. The lead was not resourced well when it first started. I will not throw rocks, but it was not well resourced.

Senator Nolin: The European Union was supposed to be taking care of that.

Brig.-Gen. Vance: Perhaps the undertaking was much more of an onerous task than had originally been conceived. The institution was badly damaged in every respect, including the moral plane, which is so critical for police. In many parts of the country, it is the mujahedeen wearing the uniforms. It has the vestiges of the old war-lord structure embedded in it.

It is my view we are moving in the right direction. Why do I say that? It now has leadership at the ISAF level and policing is resourced by the Law and Order Trust Fund for Afghanistan and the global security funds. Nations are ponying up the money. Mentoring is starting to occur at the local level and, thanks to great people like Assistant Commissioner Graham Muir who are devising model policing plans that involve mentoring in logistics and so on, we are starting to see the effects, although slowly. It is

contrôlée, et des opérations ont eu lieu, notamment pour former les gens. Par exemple, une brigade de Kandahar qui n'avait qu'un seul bataillon pouvant être qualifié d'opérationnel a largement atteint aujourd'hui le jalon de capacité le plus élevé qu'on lui avait fixé comme objectif. Deux de ses bataillons se trouvent au jalon de capacité 1, et d'autres bataillons sont sur le point d'y arriver. Ils sont composés de soldats motivés, bien entraînés et dotés d'un nouvel équipement.

Je pense qu'avec le recul du temps, nous pourrions être fiers du travail accompli, même si, actuellement, il n'est pas encore terminé. Il reste beaucoup de chemin à parcourir pour que l'armée nationale afghane soit totalement autosuffisante. Elle n'a pas encore la capacité de produire son propre corps d'officiers au moyen d'un collège militaire. Nous devons aider les Afghans dans leur effort de guerre en ce qui a trait à la formation de leurs capitaines, de leurs majors et de leurs colonels. Il faut du temps pour y parvenir. Je ne sais pas quand on prévoit arriver à cet objectif.

À l'échelle locale, les Afghans sont de plus en plus capables d'engager le combat militairement ou d'effectuer des opérations anti-insurrectionnelles. Présentement, ils n'en sont pas capables entièrement seuls. Je vais être franc : ils ne sont pas encore capables de gérer les outils dont disposent les forces occidentales. Leur pays n'a pas ces outils et, même s'il les avait, ils ne connaissent pas encore tous les détails de la gestion de ces outils. Il faut du temps pour savoir gérer des jets, des véhicules aériens sans pilote, des pièces d'artillerie, et ainsi de suite. Ils sont en train d'apprendre et font de bons progrès.

Sans ces outils, l'ennemi se trouve pratiquement sur un pied d'égalité. Il possède le même armement et peut envoyer n'importe quand un nombre égal de combattants sur le terrain. Nous sommes en mesure de fournir à l'armée nationale afghane l'avantage dont elle a besoin pour agir de la façon la plus chirurgicale et précise qui soit, de manière à ce qu'elle ne soit pas obligée d'anéantir le paysage.

Avec le recul des années, le cas de la police nationale afghane ne sera pas considéré tout à fait de la même manière. Au départ, la direction n'avait pas les ressources nécessaires à sa disposition. Je ne veux lancer la pierre à personne, mais les ressources nécessaires n'ont pas été au rendez-vous.

Le sénateur Nolin : L'Union européenne devait s'en charger.

Bgen Vance : La tâche était peut-être beaucoup plus considérable qu'on l'avait cru à l'origine. L'institution était en piteux état, y compris le moral des policiers, qui est un facteur vital. À de nombreux endroits au pays, ce sont des moudjahidines qui portent l'uniforme. La police est encore imprégnée des vestiges de la vieille structure des seigneurs de guerre.

À mon avis, nous sommes sur la bonne voie. Qu'est-ce qui me permet de dire cela? La FIAS assume un rôle de leadership. Les frais de fonctionnement de la police sont couverts par le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan et le Fonds global de sécurité. Des pays fournissent de l'aide financière. Des programmes de mentorat voient le jour au niveau local. Des personnes extraordinaires, comme le commissaire adjoint Graham Muir, s'affairent à dresser des plans modèles prévoyant un

so much easier to produce an infantry soldier than it is to produce a town village constable, but it will take more time. I attended a number of graduations of police recruits. They are motivated and know what they need to do. I am optimistic that the raw material exists and that the international community has its machine in order, which over time will improve.

We need to watch it, because a police force is often symptomatic of the ills of the country in the first place. If there are corruptive practice, war-lordism and employment issues, if even the best police force or army in the world is not employed properly and going about its business effectively in the harness of the government, then it does not matter how good they are. For example, if Canada were having an issue of insurgency, there would be a multi-discipline, multi-department operation with the government managing and directing carefully what its military and police forces would do. We experienced a little of that during the FLQ crisis and with the events at Oka. The government is engaged.

There must be linkages between the government in Afghanistan and its security forces. Every ministry of the Afghan government lacks the capacity, not the will or desire to do better. The white collar capacity to turn ideas into action in Afghanistan has either been killed off or is in the Diaspora. There are good ministers who want to do better, but the levers and linkages with their forces are still badly damaged. One of the important aspects of international engagement is to help them to re-establish the reins. How long does it take to produce a civil servant who can operate a police headquarters? It takes time and investment. You are not producing them in the mould of the Canadian civil servants. There is a cultural bent that you have to be sensitive to. If you were to produce cookie-cutter types, it would be easier; but you do not want to do that.

Senator Banks: Is it reasonable to put a date on when that job will be accomplished?

Brig.-Gen. Vance: I am not qualified to answer that. I had only a small view of that country, so I cannot answer that question.

Senator Day: I think the senator was setting you up when he asked you about a date. I am glad you answered as you did.

Brig.-Gen. Vance: I am glad, too.

Senator Day: With respect to the Observer, Mentor, Liaison Teams, OMLTs, and the training of Afghan nationals, you said "follow the money." When we were in Afghanistan, we were told that one of the problems was their inconsistent pay. They are not receiving their pay in the proper manner, so in some areas, the Provincial Reconstruction Team started sending the money and providing proper equipment. Has that changed? Is there central funding that is working well?

Brig.-Gen. Vance: Are you referring to the pay for the Afghan National Army of the Afghan National Police?

encadrement logistique pour les policiers, et ainsi de suite. Des progrès, quoique lents, commencent à être enregistrés. Il est plus facile, mais plus long, de former un soldat d'infanterie qu'un agent de police. J'ai toutefois assisté à plusieurs cérémonies de remise de diplômes. Les nouvelles recrues sont motivées; elles savent ce qu'elles doivent faire. Je suis convaincu que les connaissances de base sont là, que les rouages de la communauté internationale sont en place et que nous allons observer des améliorations avec le temps.

Nous devons surveiller la situation de près, car les forces de police sont souvent le reflet des maux du pays. Confrontée à la corruption, aux seigneurs de guerre, au chômage, la meilleure force policière ou armée au monde ne saura épauler le gouvernement si elle n'est pas utilisée de manière adéquate ou efficace. Si le Canada, par exemple, était aux prises avec une insurrection, une opération multidisciplinaire englobant plusieurs ministères serait lancée, et le gouvernement contrôlerait et dirigerait attentivement les actions des forces militaires et policières. Nous en avons fait l'expérience lors de la crise du FLQ et des événements d'Oka. Le gouvernement doit être présent.

Il faut établir des ponts entre le pouvoir afghan et les forces de sécurité. Tous les ministères du gouvernement manquent de capacités; toutefois, ils souhaitent ou désirent s'améliorer. Les cols blancs en Afghanistan, ceux qui sont capables de transformer des idées en action, ont été tués ou ont quitté le pays. Il y a d'excellents ministres qui veulent faire mieux, mais les leviers, les rapports avec les forces de l'ordre restent très tendus. La communauté internationale peut jouer un rôle clé à cet égard en les aidant à reprendre les choses en main. Combien de temps faut-il pour former un fonctionnaire capable de diriger un commissariat de police? Il faut du temps et de l'argent. L'objectif ici n'est pas de reproduire une copie conforme de la fonction publique canadienne. Il faut tenir compte des différences culturelles. Il serait facile de s'inspirer d'un moule unique, mais ce n'est pas ce que nous cherchons à faire.

Le sénateur Banks : Est-il raisonnable de fixer une date pour la fin de cette mission?

Bgén Vance : Je suis mal placé pour répondre à la question. Je n'ai vu qu'une petite partie du pays. Je ne saurais vous le dire.

Le sénateur Day : Je pense que le sénateur a essayé de vous tendre un piège. Vous avez bien fait de répondre comme vous l'avez fait.

Bgén Vance : Je suis d'accord.

Le sénateur Day : Concernant les équipes de liaison et de mentorat opérationnel, les ELMO, et la formation des Afghans, vous avez dit qu'il faut « suivre l'argent à la trace ». Lors de notre voyage en Afghanistan, nous avons appris que les Afghans n'étaient pas rémunérés régulièrement. Ils ne sont pas payés comme il se doit. Dans certaines régions, les équipes provinciales de reconstruction ont commencé à leur envoyer de l'argent et de l'équipement adéquat. Est-ce que la situation a évolué? Existe-t-il une source centrale de financement?

Bgén Vance : Faites-vous allusion à l'Armée nationale afghane ou à la Police nationale afghane?

Senator Day: The Afghan National Police's pay situation was more serious, but at one time the Afghan National Army had many of the same problems. The OMLTs were looking after that.

Brig.-Gen. Jonathan Vance: My experience in 2009 was that the Afghan National Army was properly paid with a pay incentive to be in the south. There was a short period of time when the pay incentive was removed, which caused a problem for the army, so it was reinstated. The incentive was an operations premium for being a soldier in the south.

Senator Day: Are the funds coming from the national government?

Brig.-Gen. Vance: Yes. The Afghan National Army are properly paid. The institution is much further advanced in its logistics and personnel policies, including leave and discipline. The short answer to your question is that they are paying themselves properly. In my experience, they had pay problems and logistics issues, but certainly the army does not have that. Pay for the police on the ground was inconsistent, as only some were receiving any.

When there is a system rife with war-lord tendencies, a police recruit might or might not get paid when he shows up for work at his police post depending on the police leader there. Those problems begin to disappear when you mentor them and are present. We saw the dramatic beginnings of a turnaround in Kandahar with the arrival of the U.S. 97th Military Police Battalion under my watch and tactical control. We disbursed them throughout the city in small platoons to mentor and accompany their Afghan National Police counterparts. The young lieutenant or sergeant could have that conversation with the police chief to learn whether he had paid his soldiers.

Many efforts were made by the Combined Security Transition Command-Afghanistan, the CSTC-A, to ensure that police constables, or soldiers as they call them, received their pay. They used everything from their cell phones to work-around solutions to avoid the corruption.

I thought that worked well, but we were only treating the symptoms. If the corps is so rotten that you have to bypass it to pay the troops, can you trust the corps to be employing them correctly? These are real concerns. As I have stated many times, the policing environment is the most important thing ultimately to get right. The grassroots government is important to a community.

Such an important effort needs to continue through the NATO Training Mission-Afghanistan, NTM-A. Major-General Mike J. Ward, a Canadian, is in charge of the police file, which is very good. I am optimistic that the alliance will do its part.

Senator Day: I am happy to hear that things are improving.

Le sénateur Day : La situation de la Police nationale afghane était plus grave, mais l'Armée nationale afghane a connu, à un moment donné, les mêmes difficultés. Les ELMO se sont chargés de régler le problème.

Bgén Vance : En 2009, l'Armée nationale afghane était rémunérée adéquatement. Des incitatifs étaient versés à ceux qui acceptaient d'être déployés dans le Sud. Les incitatifs ont été supprimés pendant une très courte période, ce qui a causé des problèmes à l'armée. Ils ont été réintroduits. L'indemnité était accordée aux soldats prêts à être envoyés dans le Sud.

Le sénateur Day : Est-ce que l'argent est fourni par le gouvernement national?

Bgén Vance : Oui. Les membres de l'Armée nationale afghane sont bien rémunérés. L'armée s'est dotée de politiques touchant la logistique, les effectifs, les congés, la discipline. Le salaire versé est adéquat. Je sais que la force policière a eu des problèmes de rémunération et de logistique, mais pas l'armée. Les policiers sur le terrain n'étaient pas payés régulièrement. Seulement certains l'étaient.

Comme le régime est grandement influencé par les seigneurs de guerre, il se peut que la recrue qui se présente au travail, au commissariat, soit, ou pas, rémunérée. Cela dépend du chef de police en poste. Or, ces problèmes ont tendance à disparaître quand on fait du mentorat, qu'on est présent. La situation s'est grandement améliorée à Kandahar, suite à l'arrivée du 97^e Bataillon de la police militaire de l'armée américaine. C'est moi qui en assumais le contrôle tactique. Les membres du bataillon ont été répartis en petits groupes et chargés d'encadrer et d'accompagner leurs collègues de la Police nationale afghane. Le jeune lieutenant ou sergent pouvait ainsi discuter avec le chef de police et lui demander s'il avait payé ses soldats.

De nombreux efforts ont été déployés par le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, le CTCS-A, pour faire en sorte que les policiers, ou soldats comme ils aiment s'appeler, touchent leur salaire. Ils ont utilisé tous les moyens à leur disposition, allant des téléphones cellulaires à l'adoption de solutions de rechange, pour éviter la corruption.

J'ai trouvé la formule efficace, sauf qu'on ne faisait que traiter les symptômes. Si l'institution est à ce point pourrie qu'il faut la contourner pour payer des soldats, comment peut-on s'assurer qu'elle va bien utiliser ses effectifs? Ce sont des préoccupations réelles. Comme je l'ai déclaré à maintes reprises, il faut absolument assainir le milieu dans lequel évoluent les policiers. L'administration locale joue un rôle important au sein de la collectivité.

Ces efforts louables doivent être poursuivis par le biais de la Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan, la NTM-A. Le major-général Mike J. Ward, un Canadien, est responsable de la formation des policiers, ce qui est très bien. Je suis convaincu que l'alliance va faire sa part.

Le sénateur Day : Je suis content d'apprendre que les choses s'améliorent.

You will recall that perhaps two or three years ago this committee came forward with a recommendation that the Canadian Forces needed a rest. Some people say that the Canadian Forces need a rest, in particular the battle group soldiers and the reservists, given our heavy reliance on them. Do you accept that as one reason that we will not continue our mission in Afghanistan after 2011? Is it that the Armed Forces need a rest?

Brig.-Gen. Vance: I have not been made aware of any policies or any ambitions on the part of anybody in the Canadian Forces to take a rest. I am not aware of any such desire or need for a rest. It would not be up to me to state an opinion as to whether we need a rest.

We did Afghanistan, the Olympics and Haiti at the same time. Without Afghanistan, we can still do Olympics and Haiti and probably something else. I do not perceive, nor did I perceive as a commander, that we are desperate for a rest. We need continued investment across the board, and I believe we are getting that. In my new job, I will be dealing with that in great detail, so I do not know enough about it yet to comment, but I believe we are being adequately invested in.

I am answering you as honestly as I know; I have not heard of anything that would demand that we take a rest.

Senator Day: Can the progressive reliance on more and more reservists in the groups we are sending over there be sustained?

Brig.-Gen. Vance: I would disagree with the premise slightly. The level of reserve participation by task force has been quite consistent over time. It is between 300 and 500. There are some niche capabilities in the Canadian Forces that we have deliberately placed in the reserves. If you think back longer than those three years when we were looking at the minister's monitoring committee on mobilization in the Canadian Forces, we are looking very closely at how we make up the Canadian Forces such that it can mobilize. One of the decisions taken at that time was that some capability would be resident in the reserves. Civil-military cooperation, for example, is found in the reserves. That is a good thing. There are highly talented folks in there who learn a lot and have that certain je ne sais quoi because they have that military-civilian aspect to them. That capability is being used. It is being deployed.

It might look like we are relying more and more on them, but we had relied on them anyway. It is just that now we employ them. With respect to the reservists being used in the battle groups, thank heavens we have a robust army reserve group that can do that. I do not think it is necessarily a sign of weakness. It is how we are designed. We may deliver decisions over time that design the Canadian Forces in such a way that for sustained operations at brigade level, which is essentially where we are at, we need a certain reserve component, and so we are using it.

Si vous vous souvenez bien, il y a deux ou trois ans, le comité a proposé que les Forces canadiennes fassent une pause. Certaines personnes soutiennent qu'elles ont besoin d'un temps d'arrêt, en particulier les membres des groupements tactiques et les réservistes, étant donné que l'on compte beaucoup sur eux. À votre avis, est-ce pour cette raison, entre autres, que nous allons mettre fin à notre mission en Afghanistan, en 2011? Est-ce que les forces armées ont besoin d'un temps d'arrêt?

Bgén Vance : À mon avis, aucune politique en ce sens n'a été adoptée et il n'y a personne au sein des Forces canadiennes qui souhaite un temps d'arrêt. Je ne suis pas au courant de l'existence d'un tel besoin. Ce n'est pas à moi à dire si les militaires doivent ou non faire une pause.

Nous avons été présents, en même temps, en Afghanistan, aux Jeux olympiques et en Haïti. Si nous quittons l'Afghanistan, nous pourrions nous occuper de la sécurité aux Jeux olympiques, à Haïti et probablement ailleurs. Je n'ai pas eu l'impression, en tant que commandant, que nous avions désespérément besoin de faire une pause. Il faut continuer d'investir dans tous les secteurs d'activité, et c'est ce qui est en train d'être fait. Je vais pouvoir examiner la question plus en détail dans mon nouveau poste. Je n'en connais pas encore assez pour commenter, mais je crois que le niveau d'investissement est satisfaisant.

J'essaie de vous répondre le plus franchement possible. Je n'ai encore rien entendu au sujet de la nécessité de faire un temps d'arrêt.

Le sénateur Day : Pouvons-nous continuer de compter sur les réservistes toujours plus nombreux que nous en voyons là-bas?

Bgén Vance : Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vous dites. Le niveau de participation des réservistes, au sein des forces opérationnelles, a été assez constant au fil des ans. Ils sont entre 300 et 500. Il existe au sein des Forces canadiennes des capacités-créneaux qui leur sont exclusivement destinés. Il faut remonter loin dans le temps pour comprendre cet enjeu. Il y a un comité de surveillance du ministre qui a examiné pendant trois ans la question de la mobilisation au sein des Forces canadiennes. On voulait savoir comment la composition des Forces canadiennes pouvait contribuer à favoriser la mobilisation de ses membres. On avait conclu, à l'époque, qu'il fallait doter les réservistes de certaines capacités. La coopération entre les civils et les militaires, par exemple, est une caractéristique propre à la Réserve. C'est quelque chose de positif. La Réserve est composée de gens très compétents qui ont de grandes connaissances et un certain je-ne-sais-quoi en raison du rôle à la fois militaire et civil qu'ils sont appelés à remplir. Cette capacité est mise à profit et utilisée.

On a peut-être l'impression que les Forces canadiennes comptent de plus en plus sur les réservistes. Or, nous allons toujours avoir besoin d'eux. Nous commençons à les déployer. Pour ce qui est des groupements tactiques, Dieu merci que nous avons de solides effectifs au sein de la Réserve de l'Armée de terre qui sont en mesure de les seconder. Ce n'est pas nécessairement un signe de faiblesse. C'est ainsi que nous sommes organisés. Nous pourrions décider, à un moment donné, que les Forces canadiennes doivent être structurées de manière à pouvoir affecter des réservistes à des opérations soutenues au niveau de la brigade. Nous avons besoin de réservistes, et nous faisons appel à eux.

Conversely, once the operations in Afghanistan cease on the military side in 2011, that strong demand on those reservists will diminish and they can be prepared to do something else. The Olympics had a strong reserve component to them as well.

Senator Day: I appreciate that clarification.

The Chair: I do also want to say that from time to time make references to “this committee.” There are different incarnations of this committee, so we will refer to it as earlier reports by earlier committees.

Senator Nolin: I will follow up on Senator Banks’ question. I understand the question of a date or trying to have a fixed time for success is impossible. I presume it will be beyond 2011.

Assuming the proper rules of engagement, how can we be involved in the mentoring and training mission without being in a combat mission? Can we be one without being the other?

Brig.-Gen. Vance: It depends. The Canadian Forces are leaving in 2011, so it would not be us.

Senator Nolin: We can have a debate on what you will do at the end of 2011, but reading the motion from the House of Commons, it does not say you are leaving; it says you are ceasing the combat mission in Kandahar. That is what it says.

Brig.-Gen. Vance: It has been made clear to me through the chain of command that we are leaving.

Senator Nolin: That is why I am asking you that question.

Brig.-Gen. Vance: The question is whether it is theoretically possible to be involved —

Senator Nolin: Not theoretically; to be involved in training and mentoring the Afghan National Army and the Afghan National Police, or only one or the other, without being involved in a combat mission.

Brig.-Gen. Vance: If that was restricted only to Kabul for the purposes of their staff college and training their army recruits before they go into operations, there are nations that are doing that now. Canada is involved in that.

Senator Nolin: That is the training part.

Brig.-Gen. Vance: We will not be doing that, but countries can be involved in that. You cannot be in the mentoring role, in that close daily proximity, without being involved in operations.

More and more, as time goes on, operations will cease to be heavily combat-oriented and will be more classic security-oriented, civil domestic operations style. You still need to be with them. In other words, you cannot be a mentor; that mentor is just inside the wire and sends them out. You must accompany. There is an inherent risk and requirement to be involved in operations.

Inversement, lorsque la mission militaire en Afghanistan va prendre fin en 2011, nous n’aurons plus tellement besoin de réservistes. Ils pourront donc être formés en vue de participer à une autre opération. Les réservistes étaient présents en grand nombre aux Jeux olympiques.

Le sénateur Day : Merci de cette précision.

La présidente : On fait allusion, à l’occasion, au travail du comité. Or, le comité a connu différentes moutures. Je vous demanderais donc de parler des rapports qui ont été produits par les comités antérieurs.

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir à la question du sénateur Banks. Je crois comprendre qu’il est impossible de fixer une date précise. Je présume que ce sera après 2011.

En supposant que les règles d’engagement sont respectées, comment pouvons-nous entreprendre une mission axée sur le mentorat et la formation sans participer à des opérations de combat? Est-ce que l’une exclue l’autre?

Bgén Vance : Cela dépend. Les Forces canadiennes vont quitter en 2011. Quelqu’un d’autre va prendre la relève.

Le sénateur Nolin : Nous pouvons débattre de ce que vous allez faire après 2011, mais la motion de la Chambre des communes ne dit pas que vous allez quitter l’Afghanistan, mais que vous allez cesser de participer à la mission de combat à Kandahar. C’est ce qu’elle précise.

Bgén Vance : La chaîne de commandement a indiqué très clairement que nous allons quitter le pays.

Le sénateur Nolin : C’est pour cela que je pose la question.

Bgén Vance : Vous voulez savoir s’il est possible, en théorie, de participer...

Le sénateur Nolin : Non, pas en théorie. Je veux savoir s’il est possible de remplir un rôle de formateur et de mentor auprès de l’Armée nationale afghane et la Police nationale afghane, ou seulement l’un d’entre eux, sans participer à une mission de combat.

Bgén Vance : Si l’on se concentre uniquement sur Kaboul, il y a des pays qui s’occupent de mettre sur pied le collège d’état-major et d’assurer la formation des recrues de l’armée avant qu’elles ne participent à des opérations. Le Canada figure au nombre de ceux-ci.

Le sénateur Nolin : Vous parlez du volet formation.

Bgén Vance : Nous ne nous occuperons pas de la formation, mais il y a d’autres pays qui pourront le faire. Nous ne pouvons jouer un rôle de mentor, les côtoyer de près tous les jours, sans participer à des opérations.

En fait, les opérations, avec le temps, vont cesser d’être principalement axées sur le combat. Elles vont être davantage orientées vers la sécurité. Il va s’agir de missions à caractère civil. Mais il faut continuer de les accompagner dans leur démarche. Autrement dit, nous ne pouvons pas tenir un rôle de mentor et les laisser se débrouiller. Nous devons les guider. Nous devons participer aux opérations, malgré le risque inhérent que cela présente.

That is exactly what we do now. That is how we operate now. Our OMLTs and P-OMLTs that work with police do exactly that. They mentor, they are present, they assist, they aid in the development, and they are also involved in every aspect of the operations, including when combat happens.

The Chair: I think some of the concern is that the words “training” and “mentoring” are often used interchangeably, and they are not interchangeable; they are two different things.

Brig.-Gen. Vance: With respect to the training aspect, there are some people who are not involved in combat operations because they are involved in the school houses, if you will, in Kabul. Canada is involved in that now. Canada is also involved in the OMLT or embedded training, as the Americans call it, covering the full spectrum.

It is clear to me, to ensure the point is clear, that all of the Canadian Forces are leaving. Whether it is in a training or mentoring role, all Canadian Forces are leaving.

I would leave one final point. There is an element of risk, not combat risk, not offensive combat risk, but there is an element of risk just being in Kabul.

Senator Nolin: We have seen what happened with the French contingent in Kabul.

Brig.-Gen. Vance: Right. Did I answer your question?

Senator Nolin: Yes, that was an answer.

Senator Dallaire: Let us make it clear: There is training, there is education and there is development. Educating an officer corps, developing an officer corps or an NCO corps through formal institutions, NCO academies, military academies and staff colleges can be done without your necessarily being part of the combat capabilities. You can do it because you have some of that experience to be credible to these people.

The Chair: Is that a question you can answer briefly for us?

Brig.-Gen. Vance: Yes.

Senator Meighen: I have two unrelated questions. First, I brought this up with the previous witness because it fascinated us when we were there in I think early 2008, with respect to a road that was being built by Afghans with the assistance of the Canadian army on the other side of Ma'sum Ghar. At the time, the Taliban was distributing leaflets suggesting it was injurious to anyone's health to work on that road. Is that project finished?

Brig.-Gen. Vance: I believe you are referring to Route Foster, which became Route Hyena. It was a NATO name change.

That route was proceeding at pace. We had 400 people working on it daily. It is still a project on the books. We needed to refocus the engineering effort and the local Afghan effort more closely associated with their communities, in their towns. I do not

C'est exactement ce que nous faisons maintenant. C'est la tâche que nous remplissons. C'est ce que font les ELMO et ELMOP qui collaborent avec la police. Les équipes agissent comme mentors, elles sont présentes, elles prêtent main-forte, elles participent aux stratégies de développement, à tous les aspects des opérations, y compris les combats.

La présidente : Une partie du problème tient au fait que les mots « formation » et « mentorat » sont souvent utilisés de façon interchangeable. Or, ils ne sont pas interchangeables. Ce sont deux choses différentes.

Bgén Vance : Concernant la formation, il y a des gens qui ne participent pas aux opérations de combat parce qu'ils s'occupent des établissements scolaires, si vous voulez, à Kaboul. Le Canada joue un rôle à ce chapitre. Il participe également au programme de formation intégrée, comme l'appelle les Américains, de l'ELMO, un programme qui englobe tous les domaines d'activité.

Je tiens à clarifier que, pour moi, il est évident que l'ensemble des Forces canadiennes quittera l'Afghanistan, même les militaires qui assument un rôle de formation ou d'encadrement.

J'aimerais ajouter que le seul fait d'être à Kaboul représente un certain risque, outre le risque inhérent aux combats et aux offensives.

Le sénateur Nolin : Nous avons vu ce qui s'est passé avec le contingent français à Kaboul.

Bgén Vance : Tout à fait. Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Nolin : Oui, vous y avez répondu.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais clarifier un point. On parle d'entraînement, de formation et de perfectionnement. On peut former un corps d'officiers ou de sous-officiers et assurer son perfectionnement dans les établissements officiels, les académies de sous-officiers, les académies militaires et les collèges d'état-major, sans nécessairement faire partie des capacités de combat. On peut le faire grâce à notre expérience, qui nous rend crédibles aux yeux de ces gens.

La présidente : Pouvez-vous répondre à la question en peu de mots?

Bgén Vance : Oui.

Le sénateur Meighen : J'aimerais poser deux questions qui n'ont aucun lien entre elles. La première porte sur une route de l'autre côté de Ma'sum Ghar que les Afghans construisaient avec l'aide de l'armée canadienne et dont j'ai parlé avec le témoin précédent. Lors d'une visite au début de l'année 2008, je crois, nous avons constaté avec étonnement que les talibans distribuaient des tracts dans lesquels on pouvait lire que quiconque travaillait à la construction de la route en question mettait sa santé en danger. Le projet est-il terminé?

Bgén Vance : Je crois que vous parlez de la route Foster, que l'OTAN a rebaptisée la route Hyena.

La construction de la route suivait son cours. Quelque 400 personnes y travaillaient chaque jour. D'ailleurs, le projet tient toujours. À ce moment-là, nous devons réexaminer le travail d'ingénierie et la participation des Afghans aux projets visant leurs

think it has progressed a great deal. We did it for about half the tour and realized that an awful lot of resources were going into 18 inches a month, and that same level of energy could be applied more effectively in other towns, such as Panjwaii.

Senator Meighen: Building infrastructure in the towns, stores, wells or whatever?

Brig.-Gen. Vance: Correct.

Senator Meighen: Too bad.

Brig.-Gen. Vance: I am sure it will be finished some day. It got to the point where it did not need to be finished anymore.

Senator Meighen: This is unrelated, but since we have you here and are fortunate enough to be able to question you, I will ask: What is happening with recruitment? We heard for many years the tales of woe in terms of specialized trades and the difficulty of getting people and no trainers — all the trainers in Afghanistan, no one to train the recruits. Are recruiting targets being met? Do we have enough trainers to train them? Are you able to update us on that?

Brig.-Gen. Vance: I cannot give much insight into that. I have been away. I do know, however, that we continue to meet our targets and in some cases exceed our recruiting targets. In the main, there are still some stressed technical trades that are recruiting actively. That is all I can tell you.

We have managed quite well in using combat-experienced veterans returning home to train the next cadres. Our schools are productive. There is always an annual management challenge of making sure it all happens, but I think it is being managed very well, and I think we are producing.

The Chair: You are about to take up your new duties as the Director General Land Capability. What does that mean?

Brig.-Gen. Vance: As Director General Land Capability Development, DGLCD — and it has an army name called Chief of Staff Strategy — my job really is the future of the army, being the staff officer responsible for working on four structures for the future over five-, ten- and fifteen-year horizons and the investment plans to go into those, the equipment of the army, so everything involved in stating the requirement and staffing the requirement will be my purview. Army infrastructure will be my responsibility, as will army signals, and counter-IED falls into my purview.

Ultimately, when dealing with four structures, you are also talking about out-year budgeting, baseline budgeting and the management of where our PYs go, where the people go, so it is a fairly broad role.

communautés et leurs villes. Je ne crois pas que la construction a beaucoup progressé. Après y avoir travaillé pendant près de la moitié de notre affectation, nous avons réalisé que, malgré la quantité considérable de ressources allouées, la route n'avancait que de 18 pouces par mois, et que cette énergie serait plus efficacement dépensée dans d'autres villes, comme à Panjwaii.

Le sénateur Meighen : Vous parlez de construire des infrastructures dans les villes, comme des magasins ou des puits?

Bgén Vance : C'est exact.

Le sénateur Meighen : C'est dommage.

Bgén Vance : Je suis certain que la route sera terminée un jour ou l'autre. À ce moment-là, on ne voyait plus l'intérêt de la terminer.

Le sénateur Meighen : Ma seconde question n'a rien à voir avec celle que je viens de poser. Puisque vous êtes ici et que nous avons la chance de vous interroger, j'aimerais vous demander ce qui se passe avec le recrutement. Pendant de nombreuses années, nous avons entendu parler de problèmes liés aux métiers spécialisés, des difficultés d'embauche et du manque de formateurs — puisqu'ils étaient tous en Afghanistan, personne ne pouvait former les recrues. Est-ce que les objectifs de recrutement sont atteints? Avons-nous suffisamment de formateurs pour le nombre de recrues? Pourriez-vous nous faire un bilan de la situation?

Bgén Vance : Je ne peux pas vous en dire beaucoup à ce sujet, puisque je n'étais pas au pays. Je sais cependant que nous atteignons toujours nos objectifs de recrutement, et que nous les surpassons même à l'occasion. Dans l'ensemble, il y a encore certains métiers techniques pour lesquels on recrute activement. C'est tout ce que je peux vous dire.

En ce qui concerne la formation, nous avons assez bien réussi. Ce sont des anciens combattants de retour au pays qui forment les haut gradés qui prendront la relève. Nos écoles affichent un bon taux de réussite. Chaque année, on doit relever des défis au chapitre de l'organisation de l'instruction pour que tout se passe bien, mais je crois qu'on s'en sort très bien, comme en témoigne notre réussite.

La présidente : Vous assumerez bientôt vos nouvelles fonctions de Directeur général des capacités de la Force terrestre. En quoi consistera votre travail?

Bgén Vance : En tant que Directeur général — Développement des capacités de la Force terrestre, ou DGDCFT — au sein de l'armée, on dit Chef d'état-major Stratégie — mon travail portera essentiellement sur l'avenir de l'armée. Je serai l'officier d'état-major responsable des quatre piliers stratégiques de l'avenir pour les 5, 10 et 15 prochaines années, des plans d'investissement qui s'y rattachent et de l'équipement de l'armée. En résumé, tout ce qui touche à l'établissement des besoins et à la répartition des ressources humaines nécessaires sera de mon ressort. Je serai responsable de l'infrastructure de l'armée, des transmissions et de la lutte contre les dispositifs explosifs de circonstance.

Finalement, quand on parle des quatre piliers, il est aussi question du budget pour les exercices ultérieurs, des crédits de référence et de la gestion des années-personnes et de la main-d'œuvre. Mon rôle sera donc assez vaste.

The Chair: We will have you back on that topic.

Thank you very much, Brigadier-General Jonathan Vance, Commander Joint Task Afghanistan in 2009 and now about to take on his new role thinking big thoughts about the future of our land capability.

Thank you, all. We will bring this meeting to an end.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Monday, April 26, 2010

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:36 p.m. to examine and report on the national security and defence policies of Canada.

Senator Pamela Wallin (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I have copies of an executive summary of this report — two copies in French and some in English. Would you like those passed around?

Senator Banks: Which report?

The Chair: The Conference of Defence Associations' report.

Senator Banks: Yes.

The Chair: Okay.

Kevin Pittman, Clerk of the Committee: This is the report prepared by the witness in question.

The Chair: Honourable senators will know that Major-General Mike Ward, Deputy Commander, NATO Training Mission in Afghanistan, was to be our witness today. Due to operational requirements at the last minute, he is unable to be with us. We have Paul Chapin, Member of the Board of Directors, Conference of Defence Associations. He is the principal author of the newly released report entitled *Security in an Uncertain World: A Canadian Perspective on NATO's New Strategy Concept*. After we hear from Mr. Chapin, we will hear from two other gentlemen in a second panel who have been involved in this issue, Lieutenant-General (Retired) George Macdonald and Brigadier-General (Retired) Don Macnamara. They will be introduced later. Both of those witnesses have assisted with the ideas behind putting this report together.

We will start with Mr. Chapin's opening comments. Mr. Chapin is the former Director General of International Security in the Department of Foreign Affairs and International Trade. He is a director of the Conference of Defence Associations and the

La présidente : Nous vous convoquerons de nouveau à ce sujet.

Je vous remercie beaucoup, brigadier-général Jonathan Vance, commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan en 2009, qui assumera bientôt ses nouvelles fonctions de grand penseur de l'avenir de la capacité de notre Force terrestre.

Je remercie tout le monde. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 26 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 36 pour étudier et faire rapport sur les politiques de sécurité nationale et de défense du Canada.

Le sénateur Pamela Wallin (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, j'ai entre les mains des copies du sommaire de ce rapport — deux en français et plusieurs en anglais. Souhaitez-vous que je les distribue?

Le sénateur Banks : De quel rapport s'agit-il?

La présidente : Du rapport de l'Institut de la Conférence des associations de la défense.

Le sénateur Banks : Oui.

La présidente : Bon.

Kevin Pittman, greffier du comité : Il s'agit du rapport préparé par le témoin en question.

La présidente : Honorables sénateurs, comme vous le savez, nous devons aujourd'hui accueillir comme témoin le major général Mike Ward, commandant adjoint de la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan. Pour des raisons ayant trait aux nécessités du service, il a, à la dernière minute, été empêché de venir. Nous accueillons Paul Chapin, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense. Il est l'auteur principal du rapport que vient de remettre l'Institut sous le titre *La sécurité dans un monde d'incertitude : Un point de vue canadien sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN*. Après l'audition de M. Chapin, nous accueillerons, dans le cadre d'un second panel, deux autres personnes proches de ce dossier, le lieutenant-général (à la retraite) George Macdonald et le brigadier-général (à la retraite) Don Macnamara. Les présentations auront lieu un peu plus tard. Ces deux témoins ont pris part à l'exercice de réflexion dont ce rapport constitue la synthèse.

Nous allons d'abord écouter l'exposé de M. Chapin, ancien directeur général pour la Sécurité internationale au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il est membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des

principal author of this report, which is timely. NATO will release the first draft of its new strategic concept — basically a road map for the alliance — probably as early as next month. Governments will respond and will look at it specifically in the fall.

We will start with what our own committee has recommended regarding a major overhaul for NATO and look at the relationship between the Afghanistan mission and NATO. Mr. Chapin has also done research on NORAD, which we will talk about.

Mr. Chapin, please proceed with your remarks.

Paul Chapin, Former Director General International Security, Foreign Affairs and International Trade, Member of the Board of Directors, Conference of Defence Associations, as an individual: Thank you, madam chair and honourable senators, for affording me an opportunity to appear before you. It is a distinguished committee. I am not sure how often you have the opportunity to speak with former foreign service officers. I imagine many former generals appear before you.

The Chair: That is correct.

Mr. Chapin: I am privileged, and I hope I can do justice to the occasion. I had a mentor in the department years ago who told me that the responsibility of public servants is to provide fearless policy advice based on the best information available. That is my purpose today. I hope I am up to the challenge.

The study we issued two months ago was explicitly designed to provide Canadian input into what we believe may be an important milestone in NATO's reinventing itself to deal with the new international security environment.

This is not a NATO study going nowhere. It was commissioned by NATO heads of state and heads of government at their summit meeting in Strasbourg and Kehl in April 2009. The NATO Secretariat and its Secretary General are under instruction to get proposals into the system that can be signed off by governments — including the Canadian government — and approved by leaders at a NATO summit meeting that is to be held, I believe, in November in Portugal.

We wanted to ensure before views were settled that NATO heard from Canada and, in particular, that they heard not only from the Government of Canada — which I am sure they will in a variety of ways — but also from a cross-section of Canadians who are reasonably well-informed, interested and concerned and who represent more than one of the typical groups. You see a list of contributors in our masthead. They include former military officers — some at a very senior level and all with some NATO

associations de la défense et l'auteur principal de ce rapport qui arrive à point nommé. L'OTAN doit remettre — probablement le mois prochain — une première tranche de son nouveau concept stratégique qui consistera, essentiellement, la feuille de route de l'alliance. Cette version préliminaire sera remise aux gouvernements des divers pays membres qui l'étudieront avant de faire part, à l'automne, de leurs observations.

Nous allons commencer par les recommandations formulées par notre comité concernant la transformation de l'OTAN et nous pencher notamment sur le rapport entre l'OTAN et la mission qu'elle mène actuellement en Afghanistan. M. Chapin a également étudié la défense aérienne du continent nord-américain et nous aurons l'occasion d'en parler.

Monsieur Chapin, vous avez la parole.

Paul Chapin, ancien directeur général de la Sécurité internationale, Affaires étrangères et Commerce international, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, à titre personnel : Merci, madame la présidente et honorables sénateurs, de m'avoir donné cette occasion de prendre la parole devant un groupe de personnalités aussi distinguées. Je ne sais pas dans quelle mesure il vous arrive d'auditionner d'anciens membres de nos services extérieurs, mais j'imagine que bon nombre d'anciens généraux ont comparu devant votre comité.

La présidente : En effet.

M. Chapin : Je suis sensible à l'honneur que vous me faites en m'invitant à prendre la parole devant vous. J'avais, il y a des années, au sein du ministère, un mentor qui m'a dit à l'époque qu'il appartient aux fonctionnaires de parler sans crainte lorsqu'il s'agit de donner en matière de politique gouvernementale, des conseils et de se fonder en cela sur les renseignements les plus fiables. J'espère ne pas faillir à cette obligation.

L'étude que nous avons remise il y a deux mois a été conçue comme la contribution canadienne à l'effort historique que l'OTAN mène actuellement en vue d'une nécessaire transformation qui lui permettra de s'adapter aux nouvelles circonstances de la sécurité internationale.

Il ne s'agit pas d'une simple étude de plus, car ce rapport nous a été commandé par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN lors du sommet qui les a réunis à Strasbourg-Kehl en avril 2009. Il avait été demandé au Secrétariat de l'OTAN et à son secrétaire général de formuler des propositions devant être soumises à l'approbation des divers gouvernements — y compris du gouvernement canadien — avant d'être avalisées par leurs dirigeants lors du sommet de l'OTAN qui doit avoir lieu au Portugal en novembre.

Nous tenions, avant que ne soient prises les grandes décisions, à ce que le Canada fasse connaître son avis — non seulement l'avis du gouvernement du Canada, qui a, j'en suis sûr, plusieurs moyens de se faire entendre, mais également l'avis d'un groupe de Canadiens représentatifs et bien informés qui s'intéressent de près à ce dossier et qui représentent un plus large éventail de points de vue. Comme vous pouvez le voir, la liste de nos collaborateurs comprend d'anciens militaires — dont certains ayant occupé de hautes

experience — senior civil servants and senior academics. These people did not only lend us their names; they were directly involved in drafting the report, attending meetings, commenting on various drafts and, finally, signing off on the final draft.

We were very pleased that the product came out at approximately the time we hoped and that it sustained the support of this very disparate group. I think it kept some of an edge, which is quite often not the case. When reports are issued, you tend to have to settle for the lowest common denominator.

What were our basic findings? First, NATO has been an extraordinarily successful security organization, arguably the most successful one in history. It started out with 12 members 60 years ago. It is still in business. Most alliances collapse long before 60 years. It has 16 new members, and there are still people knocking on the door to get in.

Therefore, our first conclusion is that we not write this organization off too quickly. It is being dismissed by some as a bit of a relic. The Soviet Union disappeared, so what do you need NATO for?

The second thing we wanted to point out was that NATO was not designed explicitly to deal with the Soviet threat. It was created at the time of the Soviet threat to arrest the encroachment of Soviet forces on Eastern Europe. However, nowhere in the NATO charter in the North Atlantic Treaty of 1949 is there any mention of the Soviet Union or any other kind of threat. NATO is not there to defend us against something in particular. It is there to defend us against whatever is out there.

If one kind of a threat has disappeared, NATO is absolutely equipped to deal with other menaces and dangers that its members might decide threaten their interests significantly enough to take collective action on.

However, NATO has to adapt to the times. This organization was not constructed to deal with the kinds of situations we are encountering today. We argue in our paper that NATO has made some quite extraordinary adjustments to the new times over the last 10, 15 and 20 years, but it still has a distance to go and in some very important areas.

What are those areas? The first is the notion that allies need to understand that they are in this together. They have obligations towards each other that they have minimized over the years to pursue their own national interests.

responsabilités et qui tous ont une expérience de l'OTAN — des hauts fonctionnaires et des universitaires chevronnés. Il ne s'agit en aucun cas de personnalités qui nous ont simplement fait profiter du prestige de leur nom, mais bien de gens qui ont participé directement à la rédaction du rapport, qui ont pris part à nos réunions et qui, avant d'approuver la version préliminaire, ont donné leur avis sur les différentes ébauches qui sont venues avant.

Nous sommes très contents que le rapport ait pu être rendu à peu près dans les délais prévus et qu'il ait reçu l'appui de ce groupe très divers de personnalités. Je pense en outre que notre rapport a conservé un certain mordant, ce qui n'est souvent pas le cas, car, la rédaction d'un rapport collectif porte parfois à se satisfaire du plus petit commun dénominateur.

Quelles sont, essentiellement, nos conclusions? D'abord, que l'OTAN doit être, en tant qu'organisme de sécurité, tenu pour un extraordinaire succès, peut-être le plus grand succès de l'Histoire en ce domaine. À sa création, il y a 60 ans, l'organisation comptait 12 pays membres. Elle continue de s'acquitter de la mission qui lui a été confiée au départ. La plupart des alliances, en effet tombent en désuétude bien avant cela. Elle compte en outre 16 nouveaux pays membres et plusieurs autres souhaitent y adhérer.

Notre première conclusion, par conséquent, est que nous ne devons pas trop rapidement conclure que l'alliance a fait son temps. Certains pensent en effet qu'elle appartient à une période révolue. Selon eux, pourquoi aurait-on encore besoin de l'OTAN alors que l'Union Soviétique n'est plus.

Je tiens, en second lieu, à rappeler que l'OTAN n'a pas été explicitement conçue comme une réplique à la menace soviétique. L'alliance a, en effet, été créée pour stopper l'empiètement des forces soviétiques en Europe de l'Est. Cela dit, la charte de l'OTAN dans le Traité de l'Atlantique Nord de 1949 ne mentionne pas la menace soviétique, ni aucune autre menace d'ailleurs. C'est dire que l'OTAN n'a pas été créée pour nous défendre d'un risque en particulier, mais de toute menace susceptible de se manifester.

Une menace a disparu, certes, mais l'OTAN a les moyens de faire face à d'autres menaces qui, aux yeux des pays membres, créent pour leurs intérêts un risque suffisamment grave pour justifier une action collective.

Cela étant, l'OTAN a dû s'adapter au nouvel environnement de sécurité. L'organisation n'a effectivement pas été conçue pour faire face aux situations qui se présentent actuellement. Nous faisons valoir, dans notre rapport, que l'OTAN a, ces 10, 15 et 20 dernières années, pris des mesures tout à fait extraordinaires pour s'adapter à l'époque, mais que, sur un certain nombre de points importants, beaucoup reste à faire.

Quels sont, justement, ces points qui appellent de nouveaux changements? Le premier est qu'il faut que les alliés se persuadent qu'ils sont tous, en quelque sorte, dans le même bateau. Ils ont, les uns envers les autres, des obligations qu'ils ont eu tendance à minimiser pour se consacrer à leurs intérêts particuliers.

Second, NATO's decision-making processes are cumbersome and too prone to want to protect the consensus. That is important; however, when you have 28 members, operating through unanimity may not be as absolute a requirement as you once felt it was.

NATO is not generating the kinds of resources it needs. NATO is wealthy beyond belief. It does not lack for resources. It lacks for the kinds of resources that are required to deal with the tasks that have been set. Therefore, NATO can have millions of troops in uniform and maybe 100,000 or 150,000 who are sufficiently trained and supported to be able to send them anywhere else except in their home territory.

We know from the strategy in Iraq and Afghanistan that civilians are now absolutely critical to resolving the problems of failed states. You need to have the military and the police, but you need to have the civilians. The civilians are the exit strategy for the military and the police. However, we have been working ad hoc on our generation of civilian resources to do this kind of work. We point that out in the paper.

We also say that the burdens being sustained are not being shared equitably. NATO still has a rather archaic approach to burden sharing. There is a common budget to deal with the headquarters stuff and some infrastructure projects in Europe, like pipelines and headquarter establishments and so on. However, if NATO wants to do anything in the operational field, the members pony up the resources that are required and they sustain all the costs.

That was probably acceptable in the days when you were trying to defend territory, but now that you are going offshore in an expeditionary mode to do other kinds of things, it is not by any means a fair or effective funding formula. Therefore, we propose something along the lines of how the UN operates and funds its peace support operations.

We also say something about the internal structure. The two gentlemen who came with me today can speak much more intelligently than I can about the military chain of command and some of the problems that arise there.

The third major finding is that NATO belongs to Canada as much as to anybody. There is a sense sometimes that this is a European security organization that the United States and Canada support. That is wrong. We were in on the founding of NATO. We have conceived of NATO as a community-building instrument, not just a defence association. At some point, if NATO's concerns about Canada get really lost in the shuffle and it is hard to argue

Deuxièmement, les processus décisionnels en vigueur à l'OTAN sont trop lourds et trop axés sur le consensus. Le consensus est en soi une bonne chose, mais une organisation qui comprend 28 pays membres peut légitimement se demander si la règle de l'unanimité s'impose comme on l'a pensé à une certaine époque.

L'OTAN n'est pas actuellement en mesure de mobiliser les ressources dont elle a besoin. Ce n'est pas dire qu'elle n'est pas riche, elle l'est. Ce n'est pas dire non plus qu'elle manque de ressources, mais ce dont elle manque, c'est justement des ressources dont elle a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent désormais. C'est ainsi que les pays membres de l'OTAN entretiennent sous les drapeaux des millions de soldats dont seulement 100 000 ou 150 000 par contre ont la formation et les moyens nécessaires pour être déployés hors du territoire national.

La situation en Irak et en Afghanistan a démontré que l'emploi de spécialistes civils est désormais essentiel pour résoudre les problèmes des États en déliquescence. Il faut, certes, des soldats et des policiers, mais il faut également des civils. La présence et l'action de civils seront, en effet, ce qui permettra aux militaires et aux policiers de se retirer à terme. Jusqu'ici, pour réunir les moyens civils nécessaires nous avons agi de manière ponctuelle en fonction des besoins qui se manifestaient. Nous évoquons la question dans notre rapport.

Nous disons également, dans ce rapport, que le fardeau n'est pas actuellement réparti de manière équitable. À cet égard, l'approche de l'OTAN paraît dépassée. Le fonctionnement du quartier général ainsi que certains projets d'infrastructure en Europe, tels que des pipelines et les centres de commandement régionaux sont financés par un budget commun, mais au niveau des opérations, les États membres fournissent les ressources qu'on leur demande et en assument intégralement les frais.

Ce système était sans doute acceptable à l'époque où il s'agissait de défendre le territoire, mais maintenant qu'il s'agit d'opérations hors zone, cette formule de financement n'est ni efficace ni équitable. C'est pourquoi nous proposons que l'OTAN adopte des mécanismes analogues à ceux mis en place par les Nations Unies pour le financement et l'exécution de missions de maintien de la paix.

Nous nous sommes également penchés sur la question des structures internes. Les deux messieurs qui m'accompagnent aujourd'hui vont pouvoir vous parler beaucoup plus intelligemment que je ne saurais le faire de la chaîne de commandement militaire et de certains des problèmes qui peuvent se présenter à cet égard.

Notre troisième conclusion importante est que l'OTAN appartient au Canada autant qu'à tout autre pays. Les gens ont parfois l'impression qu'il s'agit d'une organisation de sécurité européenne à laquelle sont appelés à contribuer les États-Unis et le Canada. Cela n'est pas exact. Nous avons, en effet, pris part à la fondation même de l'OTAN et nous avons conçu cette organisation non seulement comme une association de défense,

that NATO is serving Canadian security purposes, I think it would be incumbent on government to start thinking seriously about whether NATO is what we need for our own defence.

We argue in this paper that it is, but we do not argue that the current NATO is doing that job. We argue that NATO, with the adjustments we are proposing, needs to be fundamental to Canada's concept of how to preserve and protect the safety and security of Canadians.

I will stop there.

The Chair: That is great. Thank you. Before we begin our questioning, I will have you comment on one thing. In the study you said NATO may be suffering from the UN syndrome: approving operations and missions without committing resources. You stated that it is not a financial issue. Are you therefore actually referring to physical resources and human resources?

Mr. Chapin: Yes. As NATO has mostly gone out of the business of protecting territory and into the business of sending multinational expeditionary forces abroad, it has slid into a habit that has been quite deeply rooted now in the United Nations for some time. The UN Security Council rings its hands, justifiably, over an international problem, passes bold resolutions about the action that should be taken, and then leaves it to the UN Secretary-General and member states to come up with the wherewithal to implement the council's recommendation.

The UN Security Council has improved quite significantly over the last 15 or 20 years, but it is still afflicted with that. We fear that NATO has slipped a little bit into that mode. The classic case is Afghanistan, where we are all fully committed. We know what has to be done, and somehow or other, notwithstanding NATO's vast wealth, we sometimes lack rather small amounts of kit that would make all the difference in theatre.

The Chair: Okay. We will explore that. Let us go to our first question from the deputy chair, Senator Dallaire.

Senator Dallaire: Thank you. I got your report when it came out. I also have Jocelyn Coulon's report, *Whatever Happened to Peacekeeping? The Future of a Tradition*. In reading and evolving both, I am looking at NATO and I am, first of all, questioning whether NATO, which is massive, is necessarily the most effective tool the UN could use when it has to establish security in a conflict zone, as it is doing in Afghanistan.

With all the development work it does, the European Union would be more attuned to structuring itself to meet that dimension in other territories, and it would probably be more

mais comme un outil de développement. À un certain point, si le Canada s'aperçoit qu'il n'est au sein de l'OTAN aucunement tenu compte de la manière dont il conçoit les choses, étant donné qu'on ne peut guère affirmer que l'OTAN sert actuellement les intérêts du Canada en matière de sécurité, il appartiendra, me semble-t-il, à notre gouvernement de se demander sérieusement si nous avons effectivement besoin de l'OTAN pour assurer notre défense.

D'après nous, c'est pourtant le cas et nous l'affirmons dans notre rapport, mais nous n'affirmons pas, par contre, qu'en cela l'OTAN exerce actuellement son rôle de manière satisfaisante. Nous soutenons qu'avec les adaptations que nous proposons, l'OTAN trouvera sa place parmi les conceptions canadiennes touchant la manière d'assurer la sûreté et la sécurité de notre population.

Permettez-moi de m'en tenir à cela.

La présidente : Très bien. Je vous remercie. Avant, cependant, que nous passions aux questions, je vous demanderais de nous préciser quelque chose. Selon votre étude, l'OTAN est peut-être atteinte du syndrome de l'ONU, qui consiste à approuver des opérations et des missions, mais sans y affecter les ressources nécessaires. D'après vous, cependant, le problème ne se situe pas au niveau financier. Est-ce à dire qu'il se situe sur le plan des ressources humaines et des équipements?

M. Chapin : En effet. L'OTAN n'est pour ainsi dire plus nécessaire pour assurer la protection du territoire, et désormais son activité consiste essentiellement en l'envoi hors zone de corps expéditionnaires multinationaux. Ce faisant, elle semble avoir acquis une habitude ancrée depuis déjà longtemps aux Nations Unies. Le Conseil de sécurité déplore, avec raison, tel ou tel problème international, adopte des résolutions appelant à l'action et puis, laisse au Secrétaire général et aux États membres le soin de trouver les moyens de mettre en œuvre ses recommandations.

Depuis 15 ou 20 ans, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est sensiblement amélioré, mais il continue à souffrir de ce syndrome. Nous craignons que déjà l'OTAN se soit engagée sur cette pente. Le meilleur exemple en est l'Afghanistan, où l'organisation est engagée à fond. Nous savons ce qui doit être fait, mais, malgré la grande richesse des pays membres de l'OTAN, il semble parfois nous manquer simplement ce petit peu d'équipement qui, pourtant, aurait fait toute la différence sur le terrain.

La présidente : Bon, nous y reviendrons tout à l'heure. La parole passe d'abord à notre vice-président, le sénateur Dallaire.

Le sénateur Dallaire : Je vous remercie. J'ai reçu copie de votre rapport lorsque vous l'avez remis. J'ai également reçu une copie du rapport de Jocelyn Coulon : *Qu'est-il advenu du maintien de la paix? L'avenir d'une tradition*. Je me demande vraiment, en ce qui concerne cette énorme organisation qu'est l'OTAN, si c'est bien, pour les Nations Unies, l'instrument qui convient lorsqu'il s'agit de rétablir la sécurité dans une zone de conflit comme c'est actuellement le cas en Afghanistan.

Étant donné l'étendue de ses efforts en matière de développement, l'Union européenne serait, d'après moi, mieux à même de s'organiser pour effectuer ce genre de travail et serait probablement davantage

prepared to deploy forces into places like Darfur than NATO is. NATO is struggling with places as far off as Afghanistan, where the proof of our security or self-interest is still in much debate.

Is a reformed, re-aligned NATO still the best tool for the UN to establish atmospheres of security in conflict zones? Should it go to the European Union? Should it go to the African Union and reinforce those entities instead and use them?

Mr. Chapin: We treated that subject briefly in the report. Frankly, if we had another month or two, we would have written you a 100-page report instead of a 50-page report, and this is one of the areas we would have explored more.

We did conclude in our report that the UN remains fundamental to international security. We are not proposing to abandon the UN. We are concerned that efforts at UN reform have been halting and sometimes less successful than the effort generated.

However, it is quite clear that the UN has never seen itself as having an exclusive role. Chapter 8 of the Charter of the United Nations explicitly mentions the role of regional organizations. Nor do we believe that NATO has any exclusive claim to being the only Chapter 8 organization for the UN. In fact, there is more than enough argument in NATO right now that it has overreached, that it is getting into things for which it is really not suited.

In the meantime, there is a parallel argument — sometimes it is more like a row — between NATO and the EU about the division of labour. In our paper, we are a little agnostic about how that all should come out, but we do argue that it is time these major international organizations sorted out a better division of labour among themselves.

It is not a foregone conclusion — and we did not discuss it much in our group — that NATO really has any business in Africa, North Africa or any place else, other than maybe providing some of the real expertise that exists within the organization in multinational interoperability planning, command and control and those sorts of things.

One thing NATO can do, which the UN has struggled to do, has been to develop, over 30 or 40 years, absolutely amazing levels of cooperation among countries and military forces of different nationalities. At this stage, you can plug almost any country into a NATO operation and have confidence that its general quality and ability will be comparable to the average right across the operation.

disposée que l'OTAN à envoyer des forces dans des régions telles que le Darfour. L'OTAN effectue actuellement des missions périlleuses dans des contrées aussi éloignées que l'Afghanistan, où nous sommes loin d'être d'accord quant à l'importance que revêt, pour nos intérêts et notre sécurité, ce qui s'y fait actuellement.

Une OTAN avec des objectifs redéfinis serait-elle néanmoins pour l'ONU l'instrument le plus adapté au rétablissement de la sécurité dans des zones de conflit? De telles missions devraient-elles être plutôt assumées par l'Union européenne? Devraient-elles être assumées par l'Union africaine et ne conviendrait-il pas, dans ce cas-là, de renforcer ces entités et d'y avoir davantage recours?

M. Chapin : La question est évoquée brièvement dans notre rapport. Je dois dire, honnêtement, que si nous avions disposé d'un ou deux mois de plus, nous aurions pu rédiger un rapport de 100 pages au lieu d'un rapport qui n'en comporte que 50. Cela aurait à coup sûr été une des questions que nous aurions davantage approfondies.

Selon notre rapport, en matière de sécurité internationale, le rôle des Nations Unies demeure fondamental. Nous ne proposons nullement de délaisser les Nations Unies. Nous sommes, il est vrai, préoccupés par le fait qu'aux Nations Unies, les tentatives de réforme demeurent assez hésitantes, les résultats n'étant pas à la hauteur des efforts engagés.

Ajoutons que les Nations Unies ne se sont jamais vues comme ayant en ce domaine un rôle exclusif. Le chapitre 8 de la Charte de l'ONU fait, en effet, explicitement mention du rôle des organisations régionales. Nous ne pensons pas, par conséquent, que l'OTAN puisse prétendre à l'exclusivité lorsqu'il s'agit pour l'ONU d'intervenir au titre du chapitre 8 de la Charte. Au contraire, on pourrait facilement soutenir que l'OTAN a déjà présumé un peu trop de ses forces et s'est engagée dans des actions pour lesquelles elle n'est pas vraiment faite.

Il existe, par contre, entre l'OTAN et l'UE, un désaccord concernant la répartition des tâches. Les conclusions de notre rapport concernant une éventuelle solution se caractérisent par un certain agnosticisme, mais nous faisons tout de même valoir qu'il serait temps que ces grandes organisations internationales parviennent à une meilleure répartition entre elles des tâches à accomplir.

Il n'est pas certain — mais nous n'avons guère discuté de cela au sein de notre groupe — que l'OTAN soit vraiment à sa place en Afrique, en Afrique du Nord ou ailleurs, si ce n'est pour faire profiter de son indiscutable expertise en matière d'interopérabilité multinationale, ou de commandement et conduite des opérations, par exemple.

Une des réussites de l'OTAN qui continue à échapper à l'ONU, est le fait d'être parvenue, depuis 30 ou 40 ans, à obtenir un extraordinaire niveau de coopération entre les forces militaires de différents pays. À l'heure actuelle, les forces armées de presque n'importe quel pays membre de l'OTAN sont à même de prendre part à une opération de l'alliance, chacun sachant qu'aucune unité ne tombera en dessous de la moyenne au niveau de la qualité et des compétences.

We are not looking to advance NATO in opposition to any other organization.

Senator Dallaire: My question was not that. A reformed NATO might be similar to the way we are trying to reform the UN. I do not see it as a Chapter 8 in Europe, but I see it as a Chapter 7 mission anywhere in the world; it could send elements to a Chapter 8 mission in Africa, the African Union. In fact, they had advisers in Darfur to help them out.

Do we need that capability, as massive as it is, to provide us with that need for the UN? Or should we not be looking at reinforcing the other regional capabilities versus continuing to reinforce maybe the NATO entity, when you have the European Union right up beside you?

Mr. Chapin: The European Union argues that it has greater capabilities in the civilian field than NATO does. That is almost self-evident. In our report, we approached gingerly the notion of NATO expanding its ability to manage civilian deployments, but not because we think there needs to be some kind of NATO civilian surge core or something like that.

Most of the NATO members are also the UN members and also the EU members. It is not as if these organizations are directly in competition; there is a common membership in all of them. The challenge is to work out a division of labour where the comparative advantage of one organization puts it in one field and the comparative advantage of another organization puts it in another field.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Chapin, your report is very interesting. A number of people are not familiar with the Washington Treaty. Article 2 is in a way the Canadian article because it permits our alliance, which is more than military; the aim of this alliance is to promote the general welfare of its members. I would like you to tell us about the importance of that article.

[English]

Mr. Chapin: It is fundamental to how we look at NATO today to realize that it is an option for Canada. If NATO is thinking of itself as a European organization, at a certain point Canadians will say, "Why bother?"

We have a relationship with the United States in North America. We are members of the OAS, the Organization of American States. We can easily develop new arrangements with Central America and South America. We have strong relationships with Australia and New Zealand. There are all sorts of other possibilities.

Back in 1949, people said — and it was a debate within the government — "Do we really want to involve Canada once more in a long-term and potentially casualty-ridden military operation in Europe?" We lost 60,000 Canadians in the First World War

Il ne s'agit donc aucunement pour nous de mettre l'OTAN en avant de préférence à toute autre organisation.

Le sénateur Dallaire : Ce n'était pas tout à fait le sens de ma question. La réforme de l'OTAN ira essentiellement dans le même sens que la réforme de l'ONU. Je ne la vois guère assumer en Europe des missions au titre du chapitre 8, mais je la vois très bien chargée de missions au titre du chapitre 7 dans divers autres pays du monde. C'est ainsi qu'elle pourrait être envoyée en Afrique pour soutenir l'action de l'Union africaine investie d'une mission au titre du chapitre 8. Je précise que l'alliance avait envoyé des conseillers au Darfour.

Est-il nécessaire, pour les besoins de l'ONU, d'entretenir les énormes moyens dont dispose actuellement l'OTAN? Ne conviendrait-il pas, au lieu de renforcer l'OTAN, soutenue comme elle l'est par l'Union européenne, plutôt de renforcer certaines organisations régionales?

M. Chapin : L'Union européenne fait valoir que ses compétences en matière civile sont supérieures à celles de l'OTAN. Cela peut paraître évident. Dans notre rapport, nous abordons, avec prudence, il est vrai, l'idée de renforcer ses moyens d'intervention civile, mais ce n'est pas parce que nous estimons qu'il conviendrait effectivement de doter l'OTAN d'une sorte de force de réaction civile.

La plupart des pays membres de l'OTAN sont également membres des Nations Unies et de l'UE. On ne peut cependant pas dire que ces organisations se fassent directement concurrence, étant donné que les pays membres n'ont pas à choisir entre elles, mais, au contraire, sont membres de toutes. Ce qu'il faudrait, donc, c'est procéder à une répartition des tâches en fonction des moyens et compétences propres à chacune.

[Français]

Le sénateur Nolin : Monsieur Chapin, votre rapport est fort intéressant. Plusieurs personnes ne sont pas familières avec le traité de Washington. L'article 2 est en quelque sorte l'article canadien car il permet notre alliance, qui est plus que militaire; cette alliance vise à promouvoir le bien-être général de ses membres. J'aimerais que vous nous parliez de l'importance de cet article.

[Traduction]

M. Chapin : Dans notre étude de la situation actuelle, il est donc essentiel de garder à l'esprit l'idée que le Canada a un choix en la matière. En effet, si l'OTAN devait commencer à se voir comme une organisation européenne, les Canadiens finiraient par se demander, « À quoi bon? »

Nous entretenons des liens très particuliers avec les États-Unis d'Amérique. Nous faisons partie de l'OEA, l'Organisation des États américains. Il nous serait facile de conclure de nouvelles ententes avec les États d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Nous entretenons des liens très forts avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il existe donc, pour notre pays, toutes sortes de possibilités.

En 1949, on demandait — et la question était alors débattue au sein du gouvernement — « Souhaitons-nous vraiment voir à nouveau le Canada entraîné en Europe dans une longue opération militaire qui risque de faire de nombreuses victimes? »

and 40,000 Canadians in the Second World War. The Second World War had just ended and people were talking about Canada joining a military alliance to defend Europe. This was not much of a winner politically in Ottawa. At one point, the secret discussions that we were involved in with the U.S. and Britain had us beginning to back out of the whole deal because this was not going to be tolerable to Canadians for all kinds of reasons that I do not need to explain.

The way we arranged to remain in NATO and to sustain the notion of an alliance was to ensure that this was more than just another military alliance to defend Europe. This was more about demonstrating to the communist world and to the captive nations and those who were under threat that there was an alternative democratic model that could defend itself.

There was a lot of hopelessness in Europe in 1946, 1947 and 1948. We touch a little bit on that in the paper. We wanted to put forward this notion of the Atlantic community.

Senator Nolin: Right. That brings me to my first question, which is quite in line with the intent of Article 2, which deals with the well-being of all and the projection of democracy as the founding pillar of the quality of life.

Regarding the North, the Arctic, you referred to the fact that being Eurocentric, NATO lacks interest in areas that are important to Canadians — the North and the Pacific. Let us focus on the Arctic. This committee has looked into the Arctic for a few meetings. Should NATO, in the next strategic concept, talk about the North?

Mr. Chapin: Are you suggesting that NATO somehow become an active player in Arctic security affairs? It is a marginal player at this stage.

Senator Nolin: I will answer your question by another.

Mr. Chapin: I am sorry if I am breaking a rule here.

Senator Nolin: No, that is fine. Four of the Arctic Five are NATO members; we physically have borders in the Arctic. The changing climate may develop or bring a more intense circulation in the Arctic. Therefore, would it be prudent for NATO to start preparing for being asked to play a role in the Arctic? Also, if that thinking is there, should we talk about it in the strategic concept?

Mr. Chapin: I think NATO does do some rudimentary thinking and planning for the defence of all of its members, including the members with borders in the Arctic. Given all the things that NATO has to be concerned about today, is it sensible to add to its to-do list the development of the expertise, capacity and resources for an area that has had little engagement until now? Some major NATO members believe that they are doing a tolerable job of protecting the security of that region. As an

Nous avons perdu 60 000 Canadiens lors de la Première Guerre mondiale, et 40 000 dans le cadre de la Seconde. La Seconde Guerre mondiale venait tout juste de se terminer et, déjà, on envisageait l'adhésion du Canada à une alliance militaire ayant pour mission de défendre l'Europe. À Ottawa, l'idée n'était politiquement guère populaire. À un certain point, lors des négociations secrètes auxquelles nous prenions part avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, nous envisagions de nous retirer, car, pour toutes sortes de raisons sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'attarder aujourd'hui, ce projet semblait devoir être rejeté par les Canadiens.

Afin de pouvoir rester dans l'OTAN et préserver l'alliance, il a fallu s'entendre sur le fait qu'il ne s'agissait pas uniquement d'une alliance militaire destinée à défendre l'Europe, mais qu'il s'agissait, plutôt, de montrer au monde communiste, aux nations qui avaient été asservies et à celles qui se sentaient menacées, qu'il existait bien un modèle démocratique capable de se défendre.

L'Europe de 1946, 1947 et 1948 était atteinte de désespoir. Nous en parlons un peu dans notre rapport. C'est aussi pour cela que nous souhaitions mettre en avant l'idée d'une communauté atlantique.

Le sénateur Nolin : Bon. Cela m'amène à ma première question, qui se situe dans le droit fil du but défini à l'article 2 concernant le bien-être collectif et la projection de l'idéal démocratique comme véritable pilier d'une société juste.

Vous nous disiez tout à l'heure qu'étant donné un point de vue plutôt eurocentrique, l'OTAN ne s'intéresse guère à des domaines qui, comme le Nord et la région du Pacifique, revêtent, pour le Canada, une importance particulière. Arrêtons-nous un instant sur le cas de l'Arctique auquel le comité a consacré plusieurs de ses séances. L'OTAN devrait-elle, d'après vous, englober le nord dans son nouveau concept stratégique?

M. Chapin : Est-ce à dire que, selon vous, l'OTAN devrait intervenir de manière plus active au niveau de la sécurité de cette région? À l'heure actuelle, elle n'y joue qu'un rôle marginal.

Le sénateur Nolin : Permettez-moi de vous répondre par une autre question.

M. Chapin : Excusez-moi, ai-je enfreint une règle de vos délibérations?

Le sénateur Nolin : Non, pas du tout. Quatre des cinq États côtiers de l'océan Arctique sont membres de l'OTAN dont, bien sûr, le Canada. Or, les changements climatiques vont peut-être entraîner une augmentation de la circulation dans ces eaux. Serait-il, de la part de l'OTAN, prudent de se préparer au cas où il lui serait demandé de jouer un plus grand rôle dans la région de l'Arctique? Une telle éventualité pourrait-elle être prise en compte dans l'élaboration du concept stratégique?

M. Chapin : Je crois pouvoir dire que l'OTAN a, à cet égard, engagé au moins une réflexion préliminaire dans le cadre de ses plans de défense visant l'ensemble des pays membres, y compris, bien sûr, les pays membres qui donnent sur les eaux de l'Arctique. Étant donné la multiplicité des dossiers qui doivent retenir son attention, serait-il sage d'ajouter aux tâches qui lui incombent actuellement celle de se doter des connaissances et des moyens nécessaires pour intervenir dans une région qui n'a jusqu'ici guère

organization, NATO is supposed to be concerned about the security of every member and its respective territory, including its Arctic and Pacific boundaries. Do we want NATO to spend time on those sorts of things right now when it has the larger challenge on its hands of dealing with other kinds of security threats? We did not rehearse this issue in the paper, but my answer is that I do not see the value-added that NATO could bring to the Arctic right now. Theoretically, it has an obligation to support us if we get into trouble in the region, but Canada, the United States and Norway could probably do a good job of looking after our security interests there.

Senator Nolin: My question will be short, but the answer might be long. In your presentation, you referred to the cumbersome decision-making process. You referred to unanimity, but I prefer consensus, because some members, regardless of their size, might not be there or might remain silent. That is part of consensus building. Some might think that it was and still is part of the uniqueness and quality of the alliance and why the alliance is still alive and kicking. Why change that?

Mr. Chapin: We are not proposing a major change to the notion that the big decisions need to be made by consensus. We argue that strenuously in the document. This has been one of NATO's distinguishing characteristics. If you are looking for an explanation as to why this organization has lasted so long and done so much, it is because there have not been majority decisions that have been foolish and offensive to some members.

In our document, we propose that perhaps the consensus principle does not have to apply all the way down the organizations to the ad hoc committee for this or the subcommittee for that. Today any representative from any country can throw a spoke in the wheel of the bicycle by raising objections, slowing things down and disagreeing that something should be on the agenda. Our view is that the time for that has passed. Maybe it was fine when there were 12 or 15 members. The organization was transparent and there were few committees even when I was at NATO in the 1980s. Under the NATO Council, there were four to six committees. Today, there are hundreds of committees.

We argue that the consensus principle needs to be modified at the lower levels of the organization so that frivolous objections and ulterior motives cannot delay or defeat the movement of ideas and recommendations at the council level where the ambassadors sit, where absolutely we still need to have that consensus.

Senator Banks: Senator Nolin knows more than anyone here does about NATO, with the exception of our distinguished witness. I do not understand what you meant by "addressing the cumbersome decision-making process," and I think the issue of

retenu son attention? Certains membres importants de l'OTAN estiment déjà assurer de manière satisfaisante la sécurité de la région. En tant qu'organisation, l'OTAN est censée veiller à la sécurité de chacun de ses États membres et de leur territoire respectif, y compris dans les régions de l'Arctique et du Pacifique. Souhaitons-nous voir l'OTAN consacrer une partie de son attention et de son temps à ce qui se passe actuellement dans la région alors qu'elle doit faire face à des questions beaucoup plus urgentes sur le plan de la sécurité? Cette question n'est pas traitée dans le rapport, et je ne vois pas vraiment quel serait l'avantage de voir l'OTAN intervenir dans l'Arctique. S'il est vrai que l'alliance est théoriquement tenue de nous venir en aide en cas d'hostilités dans la région, le Canada, les États-Unis et la Norvège sont, je pense, en mesure de veiller à la sécurité de cette zone.

Le sénateur Nolin : Ma question suivante est brève, mais elle appelle peut-être une réponse plus détaillée. Dans votre exposé, vous avez évoqué la lourdeur des processus décisionnels. Vous avez parlé d'unanimité, terme auquel je préfère celui de consensus, étant donné que certains États membres, quelle que soit par ailleurs leur taille, peuvent soit ne pas se prononcer, soit ne pas prendre part aux délibérations. Tout cela fait cependant partie de la recherche d'un consensus. Pour certains, c'est un des traits caractéristiques de l'alliance et une des raisons pour lesquelles celle-ci justement, a duré si longtemps. Pourquoi vouloir changer cela?

M. Chapin : Nous ne proposons aucunement de renoncer à l'idée que les décisions importantes doivent faire l'objet d'un consensus. Au contraire, nous défendons vigoureusement l'idée de consensus qui, effectivement, est depuis le début un des traits caractéristiques de l'OTAN. Si l'organisation s'est aussi longtemps maintenue et a tant accompli, c'est parce qu'aucune décision prise à la majorité n'a paru, aux yeux des divers États membres, choquante ou mal avisée.

Dans notre rapport, nous disons simplement que le principe du consensus ne doit pas forcément s'appliquer à tous les échelons de l'organisation, comités spéciaux et sous-comités compris. À l'heure actuelle, le représentant de tout État membre peut élever une objection et retarder les décisions à prendre, simplement en s'opposant à l'inscription de telle ou telle question à l'ordre du jour. D'après nous, cela ne peut plus durer. On pouvait procéder ainsi lorsque l'organisation comptait 12 ou 15 membres. Le fonctionnement de l'alliance était assez transparent et même lorsque j'ai travaillé à l'OTAN dans les années 1980, l'organisation ne comptait que quelques comités. Le conseil de l'OTAN ne comprenait effectivement que de quatre à six comités. Or, aujourd'hui, il en existe des centaines.

D'après nous, il convient de modifier, aux échelons inférieurs de l'organisation, le principe du consensus afin d'éviter que les objections tatillonnes ou intéressées ne parviennent à retarder voire à bloquer le flux des idées et des recommandations au niveau du conseil qui réunit les ambassadeurs des pays membres et où, là, doit effectivement s'appliquer le principe du consensus.

Le sénateur Banks : À l'exception de notre distingué témoin, le sénateur Nolin est celui qui connaît le mieux le fonctionnement de l'OTAN. Je ne comprends pas très bien ce que vous entendez par l'idée d'entamer une réflexion sur les lourdeurs du processus

the division of labour is connected to that. If I am country X with forces committed to NATO, I have certain obligations as a member of NATO. It has not been possible at the United Nations to develop a force that is at the disposal of the United Nations. The UN Security Council said that the issue needs to be addressed because if there is an emergency, there is not a camp they can go to in the middle of France and call out the cavalry. It would be nice if there were such a thing. Could that happen, in your view? Would you be able to convince a member country to subordinate sovereign control of its armed forces and the terms under which they will be engaged to a decision to commit to something? You said that Afghanistan is a perfect example. There are forces there with entirely different terms of engagement; they may do this but not that. Is there any real hope that NATO will ever become an organization that can, on some consensus basis or otherwise, push a button and something would happen?

Mr. Chapin: I do not see that happening, and it would not be desirable in any case. The notion of sovereign rights of every single member is important to preserve. That is fundamental to why Canada is still there. If Canada thought that by being a member it might be overridden in its decisions willy-nilly because other people wanted to do something else and that on top of that it would have to commit troops, it would be out of there in a flash. We make a distinction between supporting a decision at the council to do something and providing the wherewithal to implement that decision.

Senator Banks: To do it with strings attached.

Mr. Chapin: Yes, that is true.

Senator Banks: The other end of the example you just gave is that there are views in this country that Canada is there pulling its weight and going full force at it, while other people are there who are not, in our subjective view, pulling their weight. What kind of alliance is that?

Mr. Chapin: We are reformed alcoholics on this one. About 10 to 15 years ago, we were justifiably criticized for being deadbeats in the council. I remember 25 years ago having to fight with one hand behind my back in the political committee to try to get people to respect Canada, even though our contribution is minimal. Today, the issue matters, but back then, it did not matter as much. Why should Canada have spent as much money 40 years ago as the Europeans spent to defend Europe? That was the business NATO was in.

Today when trying to rebuild war torn societies or deal with the Afghanistans of this world, you are in a different kind of business. At that point, you do need an approach that goes beyond picking and choosing the things you want or do not want to be engaged in. Many countries have come quite a long way. The people we used to criticize most, the Germans, the French and others, have demonstrated courage in waiving the kinds of caveats related to

décisionnel. D'après moi, la répartition du fardeau est liée à cette question. Les États membres qui ont mis certains moyens militaires à la disposition de l'OTAN encourent envers l'organisation diverses obligations. L'ONU n'a, elle, pas réussi à se voir confier des forces militaires entièrement mises à sa disposition. Le Conseil de sécurité des Nations Unies y voit d'ailleurs un problème qui devra être réglé étant donné qu'en cas d'urgence, il n'a pas de moyens militaires à sa disposition. Or, ce serait bon qu'il en ait. D'après vous, cela sera-t-il possible? Pensez-vous qu'il soit possible de convaincre un État membre de renoncer à une parcelle de sa souveraineté en laissant à l'organisation mondiale le soin de décider de l'engagement des forces mises à sa disposition. Selon vous, l'Afghanistan peut à cet égard être cité en exemple puisque les troupes qui y sont engagées le sont en fonction de règles d'engagement très diverses qui les autorisent à faire certaines choses, mais en leur interdisent d'autres. Peut-on espérer qu'un jour l'OTAN soit en mesure, soit par consensus, soit autrement, de prendre sans tarder les décisions qui s'imposent?

M. Chapin : Je ne le pense pas et, d'après moi, cela n'est d'ailleurs pas souhaitable. Il convient, en effet, de préserver la souveraineté des États membres. C'est du reste une des raisons pour lesquelles le Canada est demeuré au sein de l'alliance. Le Canada en effet s'en retirerait immédiatement s'il arrivait un jour où il devait non seulement mettre un contingent à la disposition de l'organisation, mais en céder, en outre, le contrôle. Nous continuons à distinguer entre le fait d'appuyer une décision du conseil et le fait d'être tenus de fournir les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Le sénateur Banks : Notre adhésion s'accompagne donc de certaines réserves.

M. Chapin : En effet.

Le sénateur Banks : J'ajoute, en ce qui concerne l'Afghanistan, qu'il y a au Canada, des gens qui estiment que notre pays fait ce qu'on est en droit d'attendre de lui, mais que ce n'est pas le cas de tout le monde. Cela peut-il être toléré dans le cadre d'une alliance?

M. Chapin : Nous avons fait acte de repentance. Il y a 10 ou 15 ans, au conseil, on nous considérait à juste titre comme de mauvais payeurs. Je me souviens, il y a 25 ans, avoir eu beaucoup de mal, au comité politique, à défendre la position du Canada à l'époque où notre contribution à l'alliance était plutôt mince. La question est depuis devenue beaucoup plus urgente, car, à l'époque, cela paraissait moins important. En effet, pourquoi, il y a 40 ans, le Canada aurait-il dû dépenser autant que les Européens pour assurer la défense de l'Europe? C'était alors en effet la principale mission de l'OTAN.

Aujourd'hui, cette mission a changé puisqu'il s'agit désormais d'essayer de reconstruire des sociétés dévastées par la guerre comme c'est le cas en Afghanistan. Dans ce genre de situation, il n'est plus possible que chacun puisse, en fonction de considérations qui lui sont propres, choisir et n'assumer que les tâches qui lui conviennent. Sur ce point, de nombreux pays ont changé d'attitude, et ceux que nous critiquions le plus, les

their respective troops that they used to insist on having. We did that through a difficult and unpleasant process. We weaned ourselves off the caveats, and we have benefited since.

The Chair: I am surprised to hear you say that the activities of Germany, in particular in Afghanistan, are a huge improvement since the beginning of the operation in terms of caveats.

Mr. Chapin: I am not sure I used the word “huge,” because there is still enough of a diplomat in me. It is important to give all allies their due. Just as we come to something like Afghanistan with our own perspectives and baggage, so too do the Germans and others. It depends sometimes on the political character of the government. All told, we have probably been more critical of the Germans than they deserve, given the difficult situation they find themselves in domestically politically.

Senator Lang: I would like to direct some questions toward the resources and your comments on the reality that NATO seems to be facing from the point of view of what is available financially to do what we are asking them to do.

I notice in your report that back in 1986 the expenditures peaked and we are over 4 per cent GDP. In 1999 we were down 2.7 per cent overall. Canada, to its credit, substantially increased in the last number of years from \$14.9 billion to \$21 billion in 2008.

What are you looking for in your organization, your group of people involved in this, with regard to expenditures? Are you looking to increase this to 4 per cent of GDP across the board? If so, what kind of money are we talking about here?

Mr. Chapin: Our group did not spend much time on the financial issue. Where many of us would probably come out is that we have to change the nature of the discussion. There is not much point any longer talking about sheer input, how much you are contributing. The problem, and I think this is the problem with the budget of the Department of National Defence, is the question of what the money is for. If you can explain better the purposes and why you need these resources, sensible people will typically come around.

NATO first has to deal with the issue of what business it is in today and determine what it wants to achieve. After developing a bit more clarity about that, NATO must come to a conclusion about what resources will actually be needed from here on in to do those things. It will probably be a mix of resources for static defence or territorial defence and a mix of resources for expeditionary capability. At that point, if we want to have a formula for a fair sharing of the burden, now we know what we have to do, and these would be the expectations we would have of various countries based on their capacity to pay. If governments

Allemands, les Français et certains autres ont eu le courage de renoncer aux conditions qu'ils imposaient naguère à l'emploi de leurs soldats. Le cheminement qui a permis tant de progrès à ces égards a été long et parfois désagréable. Nous avons pu nous débarrasser des conditions posées à l'engagement de contingents nationaux et c'est une excellente chose.

La présidente : Je suis surprise d'entendre évoquer les énormes progrès accomplis à cet égard par l'Allemagne, notamment en Afghanistan.

M. Chapin : Je ne suis pas certain d'avoir employé le mot « énorme », car si je ne suis plus diplomate, je l'ai longtemps été. Il convient de reconnaître les mérites de nos alliés. S'agissant d'une situation telle que celle à laquelle nous faisons actuellement face en Afghanistan, nous, comme les Allemands et les autres pays, envisageons la situation dans une optique qui nous est propre et avec les opinions que peut nous inspirer notre expérience passée. Parfois cela dépend de la tendance politique du gouvernement en place. Je dirais, d'une manière générale, que nous avons, envers les Allemands, été plus critiques que nous aurions dû l'être, étant donné la situation politique délicate du gouvernement allemand face à son opinion publique.

Le sénateur Lang : J'aurais maintenant quelques questions au sujet des ressources et de ce que vous avez dit des réalités pratiques auxquelles l'OTAN doit faire face, notamment sur le plan du financement des missions dont elle est chargée.

Je lis dans votre rapport que les contributions à l'OTAN ont atteint leur plus haut pourcentage, soit, en ce qui nous concerne, plus de 4 p.100 du PIB. En 1999, nous n'en étions plus qu'à 2,7 p. 100. Le Canada a, cependant, le mérite d'avoir sensiblement augmenté sa contribution ces dernières années, passant de 14,9 milliards de dollars à 21 milliards de dollars en 2008.

Quel est, au niveau du financement, ce qui retient le plus l'attention de votre équipe de spécialistes? Souhaiteriez-vous, par exemple, que chaque membre de l'alliance contribue 4 p. 100 de son PIB? Cela donnerait quoi, au juste, en termes financiers?

M. Chapin : Nous n'avons pas consacré beaucoup de temps à l'aspect financier du problème. Je crois que la plupart d'entre nous seraient sans doute partisans de modifier la manière d'envisager la question. On ne devrait plus s'intéresser essentiellement aux chiffres, au montant des contributions. Il en va du budget de l'OTAN comme il en va du budget de notre ministère de la Défense, c'est-à-dire que l'on doit s'intéresser davantage à l'affectation des crédits disponibles. En effet, si l'on parvient à expliquer de manière satisfaisante nos objectifs et à justifier nos besoins, les responsables se rendront en général à nos raisons.

Pour l'OTAN, la première chose à faire est de décider des missions qu'il lui appartient d'assumer et de définir ses objectifs. Lorsque l'OTAN sera parvenue à préciser ces deux aspects de la question, c'est alors qu'elle pourra évaluer les ressources qu'il lui faut pour être en mesure d'accomplir correctement ses tâches. Sans doute s'agira-t-il alors d'un budget mixte, en partie affecté à la défense, et en partie au financement d'opérations hors zone. Il s'agira alors de s'entendre sur une formule permettant de répartir équitablement le fardeau militaire et financier et sur ce qu'on est en droit d'attendre des divers pays membres compte tenu de leurs

went back to their parliaments and said that this is the name of the game and this is why people are asking us to do our share, I think the terms of the discussion would change quite dramatically and for the better.

Senator Lang: Sharing the burden would be a question in itself. From your perspective and your knowledge, which is obviously quite extensive, do you feel the political will is there for the 28 countries to come up with a formula to share the burden, or do we have too many countries and too many players at the table?

Mr. Chapin: Frankly, I do not think I know, and I am not sure our group would know. I am not sure that is a knowable question. We wanted to put this issue into the public domain and, while NATO is looking at this issue over the next six months, keep it from getting slipped under the carpet, which has happened so many times before.

We have almost said in this report, “We are mad as hell and we are not going to take it anymore.” We are hoping more people will come around to the notion that if NATO is to succeed in the future, we cannot just forget about the business of resources and financing. We know the Americans are interested in anything that changes the financial arrangements to their benefit because they bear a disproportionate burden of it. We explain in this paper as well that Canada’s input might not be up to the general levels, but what we do is probably more than what most people do with that. We are paying a disproportionate share as well because when we send a military unit from Petawawa to Afghanistan, it is a lot more expensive than sending one from Brindisi to Afghanistan.

Senator Lang: Perhaps you can explain to me how it works. I understand we are perhaps looking at a \$1-billion deficit currently with the organization. How does that get paid? Do we send Canada and the United States a bill? Who pays that?

Mr. Chapin: You mean in respect of Afghanistan?

Senator Lang: Yes.

Mr. Chapin: Right now, whatever the aggregate bill might be and the deficit that appears on the books, we all pay our own way. Canada pays whatever Canada is supporting in Afghanistan. Every last Canadian soldier and civilian and everything we are doing in Afghanistan — I do not know whether there are any exceptions — we pay for. The view is that it is about time that we aggregate, put this all together and see whether the expenses could be divided up more evenly. There is no question that Canada is not just bearing a heavier burden in casualties; it is bearing a heavier burden financially in Afghanistan compared to others, based on their capacity to pay and our capacity to pay. Does that help?

The Chair: Yes. Thank you.

moyens. Si, dans ces conditions, les divers gouvernements se présentent devant leurs parlements respectifs pour expliquer la nouvelle donne et préciser la part qui leur incombe en tout cela, je pense que le débat se déroulera dans de bien meilleures conditions.

Le sénateur Lang : La répartition équitable du fardeau est déjà tout un problème. D’après vous, et je sais que vous vous penchez depuis longtemps sur ce dossier, y a-t-il, chez les pays membres, la volonté politique de s’entendre sur une formule permettant d’aboutir à une répartition équitable du fardeau, ou le nombre de décideurs est-il simplement trop important pour cela, étant donné que l’OTAN comprend maintenant 28 pays membres?

M. Chapin : Je ne peux, honnêtement, pas vous répondre sur ce point, et je ne suis pas certain qu’il y en ait au sein de notre groupe qui le puisse. La question doit, peut-être rester, pour l’instant, sans réponse. Nous avons souhaité soulever la question publiquement pour qu’elle ne soit pas tout simplement évacuée au cours des six mois qu’il va falloir à l’OTAN pour réfléchir. Il est en effet fréquent que les questions délicates passent par la trappe.

Nous disons également, dans notre rapport, que nous sommes extrêmement mécontents, car la situation actuelle nous paraît insupportable. Nous espérons que les gens vont finir par se rendre compte que le succès de l’OTAN exige que l’on règle enfin la question des moyens et des finances. Je sais que les Américains, qui ont toujours assumé une part disproportionnée du budget, souhaiteraient qu’on parvienne à de nouveaux arrangements financiers qui soulageraient quelque peu. Nous expliquons dans notre rapport que la contribution du Canada n’est peut-être pas tout à fait ce qu’elle pourrait être, mais que nous en faisons sans doute plus que la plupart des autres. Notre part du fardeau est, elle aussi, disproportionnée car l’envoi d’un contingent militaire de Petawawa en Afghanistan coûte beaucoup plus cher que l’envoi d’un contingent qui part de Brindisi.

Le sénateur Lang : Pourriez-vous nous expliquer un peu comment tout cela fonctionne? Je crois savoir que le déficit de l’OTAN va probablement atteindre un milliard de dollars. Comment va-t-on faire pour le combler? Le Canada et les États-Unis vont-ils recevoir une facture? Qui va régler tout cela?

M. Chapin : Vous voulez dire en ce qui concerne l’Afghanistan?

Le sénateur Lang : Oui.

M. Chapin : À l’heure actuelle, quel que soit le montant des dépenses, et du déficit comptable, chacun règle ses propres frais. Le Canada assume les frais des activités qu’il mène en Afghanistan. Nous assumons en effet tous les frais qu’occasionnent la présence et l’action en Afghanistan de nos soldats et de nos personnels civils. Il s’agirait donc, si je ne m’abuse, de globaliser le coût des opérations de l’OTAN en Afghanistan et de voir si le total ne pourrait pas être réparti de manière plus équitable entre les États membres. Il ne fait aucun doute que le Canada assume actuellement une part disproportionnée du fardeau, non seulement en raison du nombre de Canadiens morts en Afghanistan au service de l’OTAN, mais également sur le plan financier, compte tenu de nos ressources et des ressources respectives des autres pays membres. Cela répond-il à votre question?

La présidente : Oui. Je vous remercie.

Senator Meighen: I have two questions. One probably does not have to be answered because you have mentioned it in a couple of instances. Any organization whose membership almost doubles in a decade must have digestive problems of a fairly significant order. If we had trouble getting however many we were — 7 and then 10, 12, 16, and now we are up to 28 — together at that point, it must be even more difficult at 28. You mentioned that perhaps one answer would be to modify the decision-making process and take it to lower levels. There may be other areas where this growth has an impact. I would like to hear what you have to say about that.

Second, suppose that your paper is well received, which is not entirely unthinkable, and they say, “That is wonderful; we will adopt most of this; they are terrific ideas.” What implication does that have for Canada’s defence policies? For example, you argue for niche capabilities. Do we have those capabilities, or do we have to start developing them? I have not had a chance to go through the paper, but there may be other areas that might receive support. What impact would that have on our defence strategy?

Mr. Chapin: I am not sure I can give you an intelligent answer to the second question.

Senator Meighen: There is the niche one, to take one small example. You argue for the improvement of NATO’s capacity to deploy a rapid reaction force to intervene in a humanitarian crisis.

Mr. Chapin: Yes. We also argue for greater capacity generally to deploy civilians. It is a war-torn society. Civilian peacekeepers and civilian police would imply time, effort and resources to develop enhanced capacities that do not now exist. Presumably, we would have to pay a share of that.

However, some of the other recommendations we are making would probably make this organization more relevant and useful to Canada. People must understand that this organization is not European, that it has obligations to us, and that the members need to be more deferential to each other when a crisis comes along. We were put in an awful situation for that decision in 2003 on Iraq. We mentioned in the paper the Suez decision. There have been other times in the history of the organization when decisions have been very difficult for Canada because allies were so reluctant to compromise or even to talk to each other about those sorts of things.

On sharing the burdens, presumably it would mean that the next time we engaged in something like Afghanistan, there would be less cost to us and more cost spread around. I am giving you something off the top of my head.

Le sénateur Meighen : J’aurais deux questions. La première n’appelle probablement pas de réponse, étant donné que vous en avez parlé déjà à plusieurs reprises. Toute organisation qui voit presque doubler le nombre de ses membres en 10 ans, peut très bien éprouver des problèmes de digestion. Il est clair que les difficultés qui se manifestaient à 7, puis à 10, 12, 16, vont augmenter lorsqu’il s’agit de s’entendre à 28. Vous avez dit tout à l’heure que l’on pourrait peut-être, pour atténuer le problème, modifier les processus décisionnels des paliers subalternes. Il peut en outre y avoir d’autres aspects de la question qui ne sont pas demeurés indifférents à l’adhésion de nouveaux membres. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à cet égard?

Deuxièmement, disons que votre rapport est bien accueilli, ce qui ne me paraît pas du tout impossible, et que les responsables disent « Tout cela est très bien; ce sont d’excellentes idées et nous allons en retenir la plupart ». Quelle serait l’incidence d’une telle décision sur les politiques du Canada en matière de défense? Vous prônez, par exemple, une spécialisation des moyens d’intervention. Possédons-nous déjà de tels moyens, ou allons-nous devoir les acquérir? Je n’ai pas eu l’occasion de lire votre texte en entier, mais il se peut très bien qu’il contienne d’autres recommandations susceptibles d’être retenues. Quelle serait, là encore, l’incidence au niveau de notre stratégie de défense?

M. Chapin : Je ne suis pas certain de pouvoir répondre intelligemment à votre deuxième question.

Le sénateur Meighen : Je peux citer un exemple de domaine de spécialisation. Vous recommandez notamment que l’OTAN se donne les moyens de projeter une force de réaction rapide en cas de crise humanitaire.

M. Chapin : En effet. Nous recommandons également qu’elle se donne davantage les moyens d’envoyer sur place des équipes de civils pour contribuer à remettre sur pied une société ravagée par la guerre. Il faudra à l’OTAN du temps, des efforts et de l’argent pour acquérir les moyens d’envoyer sur place des équipes de civils et de policiers. Sans doute faudra-t-il que nous assumions une partie des coûts.

Plusieurs autres des recommandations que nous formulons auraient probablement pour effet d’accroître, du point de vue du Canada, l’intérêt et l’utilité de cette organisation. Il faut parvenir à faire comprendre qu’il ne s’agit pas en fait d’une organisation européenne, mais d’une organisation qui a également des obligations envers nous et il faudrait, qu’en cas de crise, les États membres prennent davantage en compte les intérêts des autres. La décision prise au sujet de l’Irak en 2003 nous a mis dans une situation très difficile. Nous rappelons, dans le rapport, la décision prise lors de la crise du canal de Suez. Il y a eu, dans l’histoire de l’organisation, d’autres occasions où les décisions prises, ont mis le Canada en difficulté, car les alliés refusaient tout compromis ou refusaient même de discuter entre eux de ce qui faisait problème.

Un partage plus équitable du fardeau voudrait sans doute dire que la prochaine fois que l’alliance doit faire face à une situation telle que celle à laquelle nous faisons actuellement face en Afghanistan, notre part du fardeau sera probablement plus légère en raison d’une meilleure répartition. Je vous dis ça, comme cela, sans avoir beaucoup réfléchi à cet aspect précis du problème.

On the issue of the absorptive capacity alliance, it stands to reason that if you go from 12 to 15 members — we had 15 earlier in the process — to 28, it must complicate the decision-making process. It does. However, many of those new members are more diligent and committed allies — I have to be careful of my language here — than some of the older folks have been. They see NATO in a very new and fresh way. They have come in from the cold after being out for 40 or 50 years. Every last one of them, no matter how small, has something going on in Afghanistan, some unit doing even marginal work, and they all ante up to the extent they can.

In some respects, I do not think the problem is simply the growth in the numbers. I think it is something a bit more fundamental than that, some lack of clarity about the business that the alliance should be in from here on out.

Senator Meighen: In the early days, an attack on one was deemed to be an attack on all. I think that was pretty easy for most Canadians to grasp. Whether they liked it or not did not matter. We have felt that since the First World War and the Second World War. Now with 28 member states, and I say this with great respect, some are largely unknown to Canadians. It might be hard to convince Canadians that an attack by state A on state B means we are at war, too.

Mr. Chapin: Except that within the alliance, it has been very rare. There have been wars between Greece and Turkey and there have been set-tos between the British and another state over fisheries or something. Within the alliance, people have not gone to war with each other. They have stuck it out sufficiently that their unity has deterred anyone from the outside encroaching on any one of them. That has been NATO's real strength.

Senator Marshall: In your introductory remarks you talked about NATO being successful. I was very interested in that. Could you elaborate a bit on that? I am not disputing that NATO has been successful. I know it is mentioned throughout the report, but how is success measured for NATO? Is success measured also for individual missions? Is it a matter of degree? Also, you acknowledged the success of NATO, and then you said you would like to reform NATO. I am trying to link up the two.

Mr. Chapin: Success probably has to be looked at from the perspective that success for an institution is its sheer survival and its ability to protect its members. From that perspective, NATO has been an absolute success. It has been less successful when it has gone outside of what used to be known as its area into out-of-area operations. There is an argument now about whether that is a useful term any longer.

En ce qui concerne, maintenant, la capacité d'absorption de l'alliance, il est clair que lorsqu'on passe de 12 ou 15 États membres — nous étions en effet 15 il n'y a pas si longtemps — à 28, le processus de décision se complique. C'est un fait. Il convient tout de suite d'ajouter que bon nombre de nouveaux États membres ont, depuis leur adhésion, fait preuve d'un degré d'engagement et d'une assiduité — et là, il faut choisir ses termes avec soin — plus poussés que certains des pays qui sont membres de l'alliance depuis plus longtemps. Ces nouveaux États membres voient l'OTAN sous un jour nouveau. Ils viennent après avoir, en quelque sorte, été à l'écart pendant 40 ou 50 ans. Ils contribuent tous, et même les États les plus petits, à l'action de l'OTAN en Afghanistan, ne serait-ce que par un petit contingent engagé dans des tâches marginales, mais, enfin, chacun d'entre eux fait ce qu'il peut.

C'est dire que le problème ne tient pas simplement au nombre plus important d'États membres. Il s'agit d'après moi d'un problème plus fondamental que cela, dû notamment à un manque de clarté au sujet des missions que l'alliance devrait dorénavant assumer.

Le sénateur Meighen : Au début, toute attaque contre un État membre était considérée comme une attaque contre l'ensemble de l'alliance. La plupart des Canadiens n'avaient aucun mal à comprendre cela. L'idée pouvait ne pas leur plaire, mais ce n'est pas cela qui importait. C'est un sentiment que nous éprouvions depuis la Première Guerre mondiale et après la Seconde. Maintenant, je dois, en toute déférence, dire que certains de ces 28 États membres demeurent en grande partie inconnus des Canadiens. Cela étant, les Canadiens comprendraient maintenant difficilement qu'il nous faille partir en guerre si l'État A attaquait l'État B.

M. Chapin : Il faut dire que cela ne s'est produit que très rarement au sein de l'alliance. La Grèce et la Turquie se sont fait la guerre et l'Angleterre en est venue aux mains avec un autre État membre au sujet des pêcheries. Les États membres de l'alliance ne se font pas la guerre. De plus, l'unité qu'ils ont manifestée a dissuadé d'autres États de s'en prendre à l'un d'entre eux. C'est cela qui fait la force de l'OTAN.

Le sénateur Marshall : Vous avez, dans votre exposé, insisté sur le fait que l'OTAN est une réussite. Ce point m'intéresse particulièrement et je vous demanderais de nous en dire un peu plus à ce sujet. Je ne conteste aucunement que l'OTAN soit une réussite. Je sais que cela est rappelé plusieurs fois dans votre rapport, mais je me demande comment l'on mesure ce succès. Se fonde-t-on sur le succès des missions entreprises par l'organisation? Est-ce essentiellement une question de degré? Vous reconnaissez que l'OTAN est une réussite, mais vous souhaitez en même temps la réformer. J'essaie de mieux saisir les deux bouts de la chaîne.

M. Chapin : D'après moi, on peut conclure au succès d'une institution, lorsqu'elle parvient à simplement se maintenir et à assurer la protection de ses membres. De ce point de vue, l'OTAN est une parfaite réussite. Il est vrai qu'elle a eu moins de succès dans ses opérations hors zone. On se demande d'ailleurs si cette expression convient encore.

Within the organization, as an organization, it has been highly successful. In the lead-up to the creation of NATO, the Soviet Union took over pieces of four or five countries, absorbed 90 million people and blockaded Berlin, and in Western Europe there was a sense of hopelessness about the ability over time to resist this juggernaut.

From the moment NATO was created, not a single further encroachment was made on any democratic country in Europe. That is tremendous success. Then other countries that were finally liberated from the Soviet Union wanted to join and did join, and that they wanted to be a part of that is another measure of success.

NATO was successful internally in providing people an opportunity to sit around the table with the big boys — the U.S., the U.K. and so on — and talk candidly, share information that was highly classified and feel they were part of the decision-making process no matter how small they were so they could go along with things. With that said, there have been books written about the problems NATO has had over the years, and we sort of list them.

The fact of the matter is that no matter what kinds of problems NATO has had internally, somehow or other what kept them together always trumped what divided them.

We are now into a whole new territory. We are not talking any longer about defending NATO from the Soviet Union. We have to think about what it means to be an ally, and that is a whole new ball game.

Senator Marshall: If all of these recommendations were accepted and implemented, is there any concern that rather than fix some of the problems that would make things worse? For example, if there is an issue with regard to a big bureaucracy, is there a concern that some of the recommendations would only add to that problem?

Mr. Chapin: We have one recommendation that seems to suggest we are proposing an addition to the bureaucracy, which is a unit that would deal with complex, comprehensive, whole-of-government operations. We have also hinted fairly broadly in the paper that the decision-making process is cumbersome, and maybe there are too many subordinate headquarters. I think you will need to ask that question of General Macdonald and General Macnamara.

I do not think what we are proposing would make NATO larger and more cumbersome. If that is the case, we have failed. Our whole purpose is to try to make it leaner and meaner, not simply through some bureaucratic reorganizational effort, but by getting the organization to think clearly about what business it is in and then organizing itself accordingly. If it did that, a lot of old Cold War stuff would drop away from neglect and disinterest.

Senator Marshall: In the previous discussions with Senator Lang, I believe, about resources and making sure NATO was properly resourced, it sounded to me like that could be somewhat

Il est clair qu'en tant qu'organisation, l'OTAN est une grande réussite. Dans la période précédant sa création, l'Union soviétique avait empiété sur le territoire de quatre ou cinq pays, absorbé 90 millions de personnes, fait le blocus de Berlin, et l'Europe occidentale n'espérait presque plus résister au rouleau compresseur.

Or, dès la naissance de l'OTAN, il n'y a pas eu un seul empiètement sur le territoire d'une des nations démocratiques de l'Europe. C'est un énorme succès. Des pays libérés du joug de l'Union soviétique ont souhaité adhérer à l'OTAN et y ont effectivement adhéré et le fait qu'ils aient voulu en devenir membres est un autre indice de réussite.

À l'interne, l'OTAN a donné à diverses nations l'occasion de s'asseoir à la table des grands — les États-Unis, la Grande-Bretagne, et cetera — et de s'y exprimer avec franchise, d'avoir accès à des renseignements secrets et, de manière générale, de sentir qu'ils participaient aux décisions quelle que soit leur importance sur l'échiquier international. De nombreux livres traitent des problèmes éprouvés par l'OTAN depuis sa création et nous avons établi une bibliographie.

Ce qui importe en fait, c'est que quels que soient les problèmes internes éprouvés par l'OTAN, les facteurs d'unité sont toujours parvenus à l'emporter sur la mésentente.

La situation s'est depuis lors entièrement transformée. Il ne s'agit plus, en effet, de défendre les pays de l'OTAN contre l'Union soviétique. Il nous faut à nouveau réfléchir à ce que signifie le fait d'être allié dans cette conjoncture radicalement nouvelle.

Le sénateur Marshall : Se pourrait-il que l'adoption des recommandations que vous avez formulées ait pour effet non pas d'atténuer les problèmes qui se posent actuellement, mais en fait de les aggraver? En ce qui concerne la lourdeur des procédures bureaucratiques, par exemple, ne craint-on pas que la mise en œuvre des recommandations que vous avez formulées ait simplement pour effet d'ajouter de nouvelles lourdeurs?

M. Chapin : Une de nos recommandations pourrait donner à penser que nous proposons en effet d'instaurer un nouveau palier de bureaucratie, puisque nous recommandons la création d'un service spécifiquement chargé des opérations complexes, qu'il est convenu d'appeler des opérations pangouvernementales. Nous laissons aussi largement entendre dans le rapport que le processus décisionnel est trop lourd et que le nombre de quartiers généraux subordonnés est peut-être trop élevé. La question devrait plutôt être adressée au général Macdonald et au général Macnamara.

Cela dit, je ne pense pas que ce que nous proposons puisse avoir pour effet d'alourdir l'OTAN. Si cela devait être le cas, nous aurions échoué dans nos efforts, car le but est, au contraire, de dégraisser l'organisation et de la rendre plus dynamique, pas seulement par un effort de réorganisation bureaucratique, mais en obtenant qu'elle précise ses objectifs et qu'elle s'organise en conséquence. Si elle parvient à le faire, une grande partie des vestiges de la guerre froide qui l'encombrent disparaîtront purement et simplement.

Le sénateur Marshall : Dans l'échange que vous avez eu tout à l'heure avec le sénateur Lang au sujet des ressources et des moyens dont il conviendrait de doter l'OTAN, j'ai effectivement

bureaucratic. I do not have it sorted out in my own mind how that could work exactly. I would be concerned that some of the recommendations would not be workable.

Mr. Chapin: I will leave you with a thought. If there was a new financial arrangement within NATO to commonly fund operations abroad, such as Afghanistan, I think it is self-evident that Canada's financial costs would be much less than they are. I do not have any paper to prove that, but that is my instinct. If that was the case, it would certainly change the political calculus in this town about whether or not we should be staying in Afghanistan.

Senator Marshall: As I was saying earlier, even to look at individual missions like Afghanistan, how do you measure success versus the cost? You look at the financial cost and the cost of human lives, both from our country and from other countries. You wonder how to judge success.

Senator Day: I am mindful of the time, so I will put my two points to you at the same time, if I may, Mr. Chapin, and if you can combine an answer to those that would be great.

First is the role of civilians. You indicated that the opportunity for the military to withdraw is to build up the proper civilian side of things. It is the unity of command I am wondering about. You have commented on the importance of unity of command in the civilian component, and we have seen an evolution of that from the military being in there and provincial reconstruction and saying we need some civilian, to a 3D strategy, to a whole-of-government approach. Is it realistic to expect NATO, which is primarily a military alliance, to get involved in the civilian side, or is it just being forced into that in order to develop the exit strategy, as you have indicated?

If you believe that NATO is the right area to develop the civilian side, should we not be thinking in terms of a greater role for the United Nations here? Is the United Nations standing up to its role?

Second, the commitment to go on a mission seems to be primarily an executive decision, but the decision to stay and to support that executive decision is a political decision. Virtually all of these members are democratic governments. I think we are seeing in Canada, Germany and the Netherlands that the political decision is not necessarily supporting the executive decision. That is creating part of the problem. Have you considered that?

Mr. Chapin: Regarding your first question about the civilian side, what we argue in our paper is not that NATO should do it, but that NATO should ensure it is done. For example, if the new strategy in Iraq and Afghanistan of clear, hold and build is to

eu l'impression qu'on envisageait de nouvelles mesures bureaucratiques. Je ne me fais pas moi-même une idée claire de la manière dont il conviendrait de procéder, mais je ne parviens pas à me défaire de l'idée que certaines des recommandations formulées ne sont guère réalisables.

M. Chapin : Permettez-moi de vous répondre en disant ceci. À supposer que l'on parvienne, au sein de l'OTAN, à s'entendre sur un financement commun des opérations hors zone, comme celles qui sont actuellement menées en Afghanistan, il me semble évident que la part des coûts incombant au Canada sera inférieure à ce qu'elle est actuellement. Je ne dispose d'aucune donnée précise me permettant de l'affirmer, mais c'est mon sentiment. Si l'on y parvenait, il est clair que cela changerait pas mal de choses au sujet des questions que se posent actuellement les milieux politiques ici à Ottawa quant à savoir si nous devrions ou non maintenir notre présence en Afghanistan.

Le sénateur Marshall : Mais, comme je le disais tout à l'heure, même au niveau d'une mission particulière, telle que celle qui est actuellement menée en Afghanistan, comment mesurer son succès par rapport à ses coûts? Comment en effet juger de son succès au regard des coûts financiers et du coût en vies humaines tant pour le Canada que pour d'autres pays?

Le sénateur Day : Je sais que le temps nous est compté et je vais donc vous poser deux questions en même temps si vous le voulez bien, monsieur Chapin, afin que vous puissiez y répondre d'un coup.

La première concerne le rôle des personnels civils. Vous disiez tout à l'heure que plus on accomplira de progrès sur le plan civil, plus les militaires seront en mesure de se retirer. Or, c'est toute la question de l'unité de commandement. Vous avez en effet souligné l'importance de l'unité de commandement au niveau des opérations civiles et nous avons effectivement constaté une évolution, car d'opérations purement militaires, on est passé aux équipes provinciales de reconstruction qui font appel à des civils, puis à la stratégie des 3D, c'est-à-dire à une approche pangouvernementale. Est-il réaliste de s'attendre à ce que l'OTAN, une alliance essentiellement militaire, participe à des actions essentiellement civiles ou est-ce simplement qu'elle va y être obligée afin, justement, de pouvoir éventuellement retirer les contingents militaires?

Vous estimez que l'action civile peut à bon droit être menée par l'OTAN, mais pourquoi ne pas plutôt élargir le rôle des Nations Unies? Les Nations Unies jouent-elles, effectivement, le rôle qui leur revient?

Deuxièmement, la décision de participer à une mission semble essentiellement relever du pouvoir exécutif, mais la décision de demeurer en Afghanistan, et donc d'appuyer la décision prise par l'exécutif, est une décision proprement politique. Tous les pays membres de l'alliance sont des pays démocratiques et je m'aperçois qu'au Canada, en Allemagne et aux Pays-Bas, le monde politique n'est pas nécessairement disposé à appuyer la décision du pouvoir exécutif. Le problème est en partie dû à cela. Vous êtes-vous penché sur cet aspect de la question?

M. Chapin : En ce qui concerne votre première question au sujet de l'action civile, nous faisons valoir, dans notre rapport, non pas que l'OTAN devrait s'en occuper, mais que l'OTAN devrait veiller à ce que cela se fasse. Si nous voulons, par exemple,

succeed, we will need civilians and police in there sooner. They must be better equipped, trained and focused on capacity building, and so on.

It is not a matter of NATO developing a lot of resources. NATO does not have resources of its own. NATO is simply a bunch of buildings near the airport in Brussels. NATO is its members. Everything essentially comes from its members.

We argue that NATO's members need to reorganize themselves to put more time, effort and money into developing these non-military capacities to work in sync with the military. NATO's job is not as much to beat allies around the head to do this, but to ensure that people understand, one way or the other, what is required to be successful in one of these missions and that allies individually have developed the wherewithal to produce the results they want. Therefore, NATO's function is more a supervisory and mentoring function rather than to develop its own cadres of people in this field.

I would argue that missions are political from the outset. Decisions to go or not to go are political. Once made, decisions become the charge of the executive within the organization to implement. As we have seen in some of these operations, the political and functional — the executive — may start to diverge because operations take longer, are more difficult or more costly and create greater emotions than anticipated. Governments live through all of that and try to sustain themselves.

Many of these governments are not in majority situations for very long. Not even the United States with a president can always count on Congress to go along. Majority governments are quite rare in Europe, and Canada has not had a majority government for four years.

As these operations become difficult and complicated and are in the newspapers, people wonder what is going on and why things do not seem to work. Governments take the heat. I think the decision is political from the beginning when an action is authorized. It may get more political as time goes on until the day comes when the operation wraps up.

In our report, we have a lot of sympathy for the Secretary General, for the Supreme Allied Commander Europe, for subordinate commands and for the NATO Secretariat that have been asked to do something and then find out that they are not

que réussisse la nouvelle stratégie qui consiste, en Irak et en Afghanistan, à balayer les forces adverses, à tenir le terrain et à rebâtir, il nous faudra sans doute injecter des effectifs civils et policiers. Cela suppose un effort d'équipement et de formation et les moyens correspondants.

Il ne s'agit pas pour l'OTAN de se doter de nouveaux moyens. En effet, l'OTAN n'a guère de ressources qui lui soient propres. L'OTAN c'est simplement un ensemble de bâtiments situés à Bruxelles près de l'aéroport. L'OTAN, c'est en fait les États membres. C'est d'eux que proviennent les moyens nécessaires.

Ce que nous disons, c'est que les États membres de l'OTAN vont devoir se réorganiser et consacrer davantage de temps, d'efforts et de moyens financiers au développement de compétences et de ressources non militaires destinées cependant à travailler en étroite collaboration avec les militaires. Il n'appartient pas à l'OTAN de forcer en cela la main aux alliés, mais plutôt de faire en sorte que ses membres comprennent quels sont les moyens qu'exige le succès des missions assumées par l'alliance que individuellement, ces États vont devoir fournir les moyens que supposent les résultats voulus. C'est dire que la fonction de l'OTAN est essentiellement une fonction de supervision et de mentorat et qu'il ne s'agit aucunement pour elle de réunir et de former elle-même les effectifs nécessaires.

D'après moi, les missions qui sont et qui seront confiées à l'OTAN ont dès le départ un caractère politique. La décision d'entreprendre une mission est effectivement une décision politique. Cela dit, à partir du moment où la décision en est prise, il appartient aux dirigeants de l'organisation de la mettre en œuvre. Comme nous avons pu le constater dans certaines opérations, le politique et le fonctionnel — c'est-à-dire l'exécutif — vont parfois diverger si l'opération prend plus longtemps que prévu, si elle se révèle plus difficile qu'on ne l'aurait cru au départ, ou plus coûteuse et qu'elle suscite des émotions plus fortes qu'on ne l'aurait initialement pensé. Les gouvernements doivent surmonter ces difficultés de tous ordres tout en tentant de se maintenir en place.

Or, nombreux sont les gouvernements qui ne conservent pas longtemps la majorité. Même aux États-Unis, le président ne peut pas toujours compter sur l'aval du Congrès. En Europe, les gouvernements majoritaires sont plutôt rares et au Canada, cela fait quatre ans que nous n'avons pas de majorité gouvernementale.

Au fur et à mesure que se multiplient les difficultés et les complications de ces opérations et que l'opinion publique en prend connaissance par le truchement des médias, les citoyens commencent à se demander ce qui se passe et pourquoi tout cela ne semble pas aboutir. Les gouvernements en subissent les conséquences. D'après moi, la décision de s'engager dans ce genre de mission est une décision essentiellement politique. Ce caractère politique devient de plus en plus marqué jusqu'à ce que la mission se termine.

Dans notre rapport, nous faisons preuve d'une grande compréhension à l'égard du Secrétaire général, du Commandant Suprême des Forces alliées en Europe, des commandements subalternes et du Secrétariat de l'OTAN à qui l'on demande de

given what they were promised. They go around cap in hand hoping to get the helicopters, or whatever is missing, that they thought they would have.

The Chair: We are 10 minutes overtime. Please keep your question brief, Senator Dallaire.

Senator Dallaire: We have the UN with its regional capabilities and coalition forces as we have seen in the Gulf War and Iraq. We have NATO. You also see a role for NATO to move beyond conflict resolution to create atmospheres of security and potentially do nation building.

In that context, do you see NATO handing over its mission to a UN force or mission after 2011? Is that scenario within the planning process, or do you simply hand over the mission to the Afghanistan government?

Mr. Chapin: I am not privy to the NATO planning process, but I have no reason to believe that NATO will not be in Afghanistan for many years after 2011. Many NATO countries are planning well beyond 2011.

The strategy is to accelerate the process, if we can, to hand over the mission to the Afghans. The population of Afghanistan is getting quite impatient in some respects about the duration of time foreigners have been in their country. Canadians would be impatient if we went out every day and saw foreign troops in our streets, no matter how well-intentioned they were.

I do not see NATO leaving Afghanistan for some time. If NATO develops a better sense of its purpose and direction, I see a clear division of labour with the UN. Hopefully, the UN will come part way. Currently, the UN does not even have a liaison officer in Brussels. NATO has a liaison officer at the UN in New York.

The division of labour has to be sensible. If we want the UN to take on more of a role — and I think that is eminently reasonable as a proposition — the same countries that are members of both NATO and the UN need to work with the UN to ensure that the comparative advantage of these two organizations is respected.

The Chair: Thank you, Mr. Chapin. We have taken more of your time than planned and kept our other guests waiting. We appreciate this overview today, the work done in this report and your answering of our questions.

Ladies and gentlemen, we are continuing our discussion on NATO and related matters. We have with us Lieutenant-General (Retired) George Macdonald, Honourary National President of the Air Force Association of Canada and Canadian Defence and Foreign Affairs Institute Fellow. General Macdonald served 38 years in the Canadian Forces where in his last two positions he was Deputy Commander and Chief of NORAD and Vice-Chief

faire quelque chose, mais qui s'aperçoivent qu'on ne leur fournit guère les moyens qu'on leur avait promis. Ils sont alors forcés de quémander les hélicoptères ou autres équipements qu'ils croyaient au départ obtenir.

La présidente : Nous avons dépassé de 10 minutes notre horaire. Sénateur Dallaire, puis-je vous demander d'être concis?

Le sénateur Dallaire : Il y a l'ONU avec ses moyens régionaux et puis il y a les coalitions de forces comme nous l'avons vu à l'occasion de la guerre du Golf et de la guerre en Irak. Et puis, il y a l'OTAN. Selon vous, l'OTAN a un rôle à jouer non seulement pour tenter de mettre fin à des conflits armés, mais aussi pour instaurer un climat de sécurité et, éventuellement, pour rebâtir des sociétés dévastées par la guerre.

L'OTAN pourrait-elle, d'après vous, confier la mission qu'elle remplit actuellement à une force de l'ONU après 2011? Réfléchit-on dès maintenant à une telle éventualité, ou s'agira-t-il, plutôt, de s'en remettre en cela au gouvernement afghan?

M. Chapin : Je ne suis pas au courant des plans en cours d'élaboration à l'OTAN, mais je n'ai aucune raison de penser qu'après 2011, l'OTAN ne restera pas encore pour de nombreuses années présente en Afghanistan. De nombreux pays membres de l'OTAN prévoient en effet d'y rester bien au-delà de 2011.

La stratégie consiste à accélérer les processus devant éventuellement permettre aux Afghans d'assumer eux-mêmes cette mission. La population afghane commence à trouver le temps long et à s'impatienter de cette présence étrangère dans son pays. D'après moi, les Canadiens s'impatienteraient aussi si jour après jour ils voyaient dans la rue des soldats étrangers, même si ces soldats étaient là dans l'intérêt du pays.

D'après moi, l'OTAN n'est pas prête de se retirer d'Afghanistan. Dans la mesure où elle parvient à préciser ses objectifs et les grands axes de son action, on pourrait assister à un partage des tâches entre l'OTAN et l'ONU. Il est en effet à espérer que l'ONU fera une partie du chemin. À l'heure actuelle, l'ONU n'a même pas d'agent de liaison à Bruxelles. Je dis cela, car l'OTAN, elle, a un agent de liaison auprès des Nations Unies à New York.

Encore faudrait-il que la répartition des tâches entre les deux organisations s'effectue correctement. Si nous souhaitons voir l'ONU élargir son rôle en ce domaine — et l'idée me semble tout à fait raisonnable — les États membres des deux organisations vont devoir s'activer au sein de l'ONU afin que soient respectés les atouts et les compétences respectives des deux organisations.

La présidente : Merci, monsieur Chapin. Nous vous avons retenu plus longtemps que prévu et nous avons dû, pour cette raison, faire attendre nos autres invités. Nous vous remercions de votre exposé, de votre importante contribution à ce rapport et des réponses que vous avez apportées à nos questions.

Mesdames et messieurs, nous poursuivons notre étude de l'OTAN et de divers sujets connexes. Nous accueillons le lieutenant-général (à la retraite) George Macdonald, président national honoraire de l'Association de la Force aérienne du Canada et agrégé de l'Institut de la Conférence des associations de la Défense. Le général Macdonald a servi 38 ans dans les forces canadiennes, les deux derniers postes qu'il a occupés étant ceux de

of the Defence Staff. This was after years as a fighter pilot and serving with NATO forces in Europe and with NORAD in Canada and the United States. He was also Director of Operations in the Foreign and Defence Policy Secretariat of the Privy Council Office.

We also have with us Brigadier-General (Retired) Don Macnamara, with 37 years of experience in the Canadian Forces. He was also a contributor to this report. In the latter half of his career, he was in Strategic Analysis, Policy Planning at National Defence Headquarters. He was also Director at both the Canadian Forces Command and Staff College and the National Defence College. Today, he chairs the Board of Governors of the Royal Military College of Canada.

You both have long CVs to go through. General Macnamara, do you have some opening comments?

Brigadier-General (Retired) Don Macnamara, OMM, CD, Past President and Board Member, Conference of Defence Associations Institute, and Board Member, Canadian International Council, as an individual: Yes, indeed, senators. Thank you very much. It is nice to see some friends of long standing around the table, as well.

It is indeed a pleasure to have this opportunity. I spent 37 years in the Canadian Air Force. However I was a professor at Queen's for 20 years after that. If I sound less like a warrior and more like a professor, you will know why.

At the outset, I would like to set the stage for a couple of things. One of the problems I see in the public, in government and in our political leadership is that we very often ask why we are doing things with regard to our security activities and indeed deployments of our forces.

First of all, we should understand the history. The strategic culture and the strategic history of Canada is one of expeditionary forces being sent abroad, starting with the Boer War, the First World War, the Second World War, the Korean War and then into NATO deployments in Europe and being stationed there from 1950 on. We had multiple peacekeeping operations during that same period. Since that time, we have had deployments all over the world, continuing now in Afghanistan. We have to recognize that these kinds of expeditionary forces are part of our history.

Why do we do this? We do this because of our fundamental values and our interests. My argument would be that we should always look at our deployments through the lenses of our national interests. Our fundamental values, not well articulated in our education activities but clearly articulated in our various

commandant adjoint du NORAD et de vice-chef d'État major de la Défense. Avant cela, il a, pendant des années, été pilote de chasse et a servi au sein des forces de l'OTAN, puis au Canada et aux États-Unis, au NORAD. Il a également été directeur des Opérations au Secrétariat de la politique étrangère et de défense au Bureau du Conseil privé.

Nous accueillons également le brigadier général (à la retraite) Don Macnamara, qui a servi 37 ans au sein des Forces canadiennes. Il est un des auteurs du rapport. Dans la seconde partie de sa carrière, il a été à la Direction de l'analyse stratégique et de la conception de la politique de défense au quartier général de la Défense nationale. Il a en outre été membre du conseil d'administration du Collège d'État-major et de commandement des Forces canadiennes et du Collège de la Défense nationale. Il est actuellement président du Conseil des gouverneurs du Collège militaire royal du Canada.

Voilà deux curriculums particulièrement fournis. Général Macnamara, avez-vous des observations à nous faire pour entamer la discussion?

Brigadier général (retraité) Don Macnamara, OMM, CD, ancien président et membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, et membre du conseil d'administration du Conseil international du Canada, à titre personnel : En effet. Je vous remercie. J'ai le plaisir d'apercevoir autour de cette table des amis de longue date.

Je suis heureux d'avoir cette occasion de prendre la parole devant vous. J'ai passé 37 ans au sein de la Force aérienne. Après cela, j'ai enseigné pendant 20 ans à l'Université Queen's. Si j'exprime davantage comme un professeur que comme un guerrier, vous saurez pourquoi.

Permettez-moi d'abord de préciser le contexte dans lequel vont s'inscrire mes propos. Il est courant que l'on s'interroge au sujet des mesures à prendre pour assurer notre sécurité et, par voie de conséquence, au sujet de l'emploi qui est fait de nos forces armées. Cette interrogation est fréquente, tant au sein du public que dans les milieux politiques.

La première chose à faire est de prendre connaissance du passé. L'envoi de corps expéditionnaires fait partie de la culture stratégique, de l'histoire stratégique du Canada. Cela est arrivé lors de la Guerre des Boers, lors de la Première Guerre mondiale, de la Seconde Guerre mondiale, de la guerre de Corée, puis des unités canadiennes ont été déployées en Europe dans le cadre de l'OTAN à partir de 1950. Au cours de cette période, nous avons assuré de multiples opérations de maintien de la paix. Les Forces canadiennes ont été depuis envoyées dans diverses régions du monde, avec, aujourd'hui, cette mission qu'elles accomplissent en Afghanistan. Il nous faut donc admettre au départ que l'envoi d'un contingent à l'étranger fait partie de notre histoire. chose

Pourquoi est-ce? La cause est à rechercher dans les valeurs essentielles de la nation et dans les intérêts de notre pays. D'après moi, de tels déploiements militaires doivent invariablement être considérés dans l'optique des intérêts de notre pays. Nos valeurs fondamentales, peu enseignées dans nos écoles, figurent

constitutional documents, start with democracy, include the rule of law, represent individual freedom and individual rights, and end up with human rights and a sense of social justice.

Those are the foundational values that then lead to our interests. Our national interests are the security of the country. The first and most important responsibility of government is providing for the security of the country and its citizens. The second is ensuring our national prosperity or economic well-being. The national security component is our freedom from fear. Our prosperity is our freedom from want.

The third extremely important component is international stability or a stable world order. Last is the promotion of our values, the democracy, the individual freedom and the social justice that we talk about. That does not necessarily mean imposing it on other people, but serving as examples of those values.

If one says, "Why are we doing anything; what are the interests at stake?" then I would argue that we should understand that, in the very early days of the difficulties in Afghanistan right after 9/11, the question was what will we do about it and what are the risks. My colleague General Macdonald was probably involved in this, as well. The first and most important real risk was the possibility that al Qaeda would get their hands on nuclear warheads in Pakistan. It was our fundamental interest to prevent that from occurring. That was one of the major decision points for Canada's deploying. It is one that is recognized within the military and forgotten entirely after that.

Second, we should also recognize that our peacekeeping operations throughout the Cold War period from 1956 until 1989 were fundamentally based on one thing: the prevention of the escalation of regional conflicts up to the point that they could become an East-West conflict that could lead to a nuclear war, which is the only thing that could destroy this country. It was in our vital interests to prevent a nuclear war, and we did so in peacekeeping terms. They were essentially relatively benign operations because there was an agreed truce, and we could step into the middle of that.

After the Cold War ended, we were involved in something that many people called "peacekeeping" but was more like peacemaking or what we used to call "war."

There is a misnomer and a misunderstanding of why we have done things and where we have done things. If we take a look at the map and ask why we are in Afghanistan, most people have to be shown where Afghanistan is. Second, you have to ask them where Afghanistan is. Afghanistan is in Southwest Asia. What else is in Southwest Asia? There are five nuclear powers, with a sixth one probably coming up.

clairement dans nos divers documents constitutionnels. Il s'agit de la démocratie qui englobe la primauté du droit, le respect des droits et libertés individuels, la défense des droits de la personne et un attachement à la justice sociale.

Voilà les valeurs de base qui sous-tendent nos intérêts. Essentiellement, par « intérêts » on entend la sécurité de notre pays. La responsabilité première du gouvernement est en effet d'assurer la sécurité du pays et de ses citoyens. La seconde responsabilité du gouvernement est de veiller à la prospérité nationale, c'est-à-dire au bien-être économique. Par sécurité nationale, on entend le fait de ne pas être exposé à la peur. Par prospérité, on entend le fait de ne souffrir d'aucune pénurie.

La troisième composante, elle aussi extrêmement importante, est la stabilité internationale. La dernière est la promotion de nos valeurs fondamentales, la démocratie, la liberté individuelle et la justice sociale. Je n'entends pas par cela qu'il faille chercher à l'imposer à d'autres peuples, mais simplement d'en donner l'exemple.

À ceux qui demandent, donc, pourquoi nous faisons ce que nous faisons, et quels sont les intérêts en jeu, je réponds qu'il nous faut comprendre que dès le début des difficultés survenues en Afghanistan, tout juste après les attentats du 11 septembre, la question était de savoir ce que nous entendions faire et quels étaient les risques. Mon collègue, le général Macdonald a probablement participé aux décisions prises à l'époque. Le risque le plus important était qu'al-Qaïda parvienne à mettre la main sur les ogives nucléaires des forces pakistanaises. Nous avions un intérêt essentiel à prévenir une telle éventualité. C'était une des principales raisons portant le Canada à envoyer sur place un contingent. Cet objectif est bien connu des milieux militaires, mais mal compris en dehors de ce cercle étroit.

Il convient, en deuxième lieu de comprendre que pendant toute la guerre froide, de 1956 à 1989, les opérations de maintien de la paix que nous avons menées visaient essentiellement un but : empêcher que des conflits régionaux se transforment en affrontement entre l'Est et l'Ouest susceptible de dégénérer en conflit nucléaire, seul moyen capable d'entraîner la destruction de notre pays. Notre intérêt fondamental était donc de prévenir les risques de guerre nucléaire, et c'est pour cela que nous avons accepté de mener des missions de maintien de la paix. C'étaient des opérations relativement anodines, étant donné qu'il s'agissait, de s'interposer, après la conclusion d'une trêve, entre les parties au conflit.

Nous avons continué à mener des missions de maintien de la paix, à l'issue de la guerre froide, mais là il s'agissait davantage de missions de rétablissement de la paix, c'est-à-dire en fait d'opérations plus proprement militaires.

Les gens se trompent souvent quant aux raisons qui nous ont portés à faire ce que nous avons fait. Les gens se demandent parfois pourquoi nous sommes présents en Afghanistan, mais la plupart des gens ne savent même pas où se trouve ce pays. Si on leur demande où se trouve l'Afghanistan, ils vous répondront que c'est en Asie du Sud-Ouest. Mais où en Asie du Sud-Ouest? Et que trouve-t-on donc dans cette région? Eh bien, on y trouve cinq puissances nucléaires, et une sixième à l'horizon.

Why are we interested there? Interestingly, we have been in 20-plus military operations in Southwest Asia since the end of the Second World War, as either part of the UN, a coalition, as an individual or on observer missions, for interventions and the like.

We are there because our national interests really should dictate that we should be there. We are there in the same common interests that led us through peacekeeping throughout the Cold War, and we are there because our allies see it also in their interests. Our allies, the United States and NATO, are there for the same reasons, because we have common values and common interests.

Many people wonder why the UN is not there. This is a UN operation and the UN is there. I think there are several things that people must understand. It is not only about our interests and why we are there. Second, NATO is there and, third, the UN is there. That is all why we are there.

The Chair: Thank you for those opening comments. Perhaps we could just hear from both of you as we begin. We have heard a lot of testimony so far from your colleague, Mr. Chapin. Is NATO in its current configuration the right body to make decisions about where and when Canada should go to defend its own interests and values?

Go ahead, General Macdonald.

Lieutenant-General (Retired) George Macdonald, Honorary National President, Air Force Association of Canada, Former Deputy Commander of NORAD: Consistent with what Mr. Chapin said in his comments, it is the most appropriate organization that should be doing the thing that needs to be done at the time. NATO has been the most appropriate organization to do many of the Cold War missions and now the mission in Afghanistan and maybe others. Certainly, there are other capabilities that exist for certain missions — humanitarian assistance and other types of things — but the consistency that we have with the military capability of NATO, the ability to come to a consensus and to act on that consensus I think is unique and will continue.

The Chair: I will put it more starkly: NATO versus coalitions of the willing. We end up with coalitions of the willing to do many of these missions, even including Haiti. What is the distinction there?

Lt.-Gen. Macdonald: In some cases, where it is a very short-term issue and a mission that will see only the delivery of humanitarian relief or the restoration of some tragedy that has occurred, yes, coalitions may work in a specific instance.

However, when you talk about trying to get a consensus among nations to commit to a higher principle for collective defence and security and embark upon something as significant as going to Afghanistan, for example, I think only a NATO-like organization can do that, and especially do that over a longer

Pourquoi nous intéressons-nous à cette région? Rappelons que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous avons participé en Asie du Sud-Ouest à plus de 20 opérations militaires, soit dans le cadre de l'ONU, soit dans le cadre d'une coalition, parfois seuls, parfois en tant que membres d'une mission d'observation.

Nous faisons cela parce que l'intérêt national nous le commande. Nous faisons cela pour défendre les intérêts que nous défendons par nos missions de maintien de la paix pendant la guerre froide et pour que nos alliés défendent eux aussi leurs valeurs et intérêts que nous avons en commun.

De nombreuses personnes se demandent pourquoi l'ONU n'intervient pas là-bas. Mais il s'agit bien d'une opération de l'ONU et cette organisation y maintient effectivement une présence. Il y a donc plusieurs choses que chacun doit comprendre. Mais il ne s'agit pas uniquement de la défense de nos intérêts. L'OTAN y est effectivement présente, mais l'ONU aussi. Voilà, donc, en quelques mots, pourquoi nous sommes actuellement en Afghanistan.

La présidente : Je vous remercie de vos observations. Je vais maintenant demander au général Macdonald de nous faire lui aussi quelques commentaires. Vous avez entendu ce que nous en a dit votre collègue, M. Chapin. Peut-on s'en remettre à l'OTAN, dans son état actuel, pour décider des missions et mesures à entreprendre par le Canada en défense de ses intérêts et de ses valeurs?

Lieutenant-général Macdonald, vous avez la parole.

Lieutenant-général (retraité) George Macdonald, président national honoraire, Association de la Force aérienne du Canada, ancien commandant adjoint du NORAD : Comme M. Chapin a eu l'occasion de le dire tout à l'heure, les diverses missions devraient être confiées à l'organisation la mieux à même de les remplir. Pour les missions imposées par la guerre froide, c'était l'OTAN et c'est encore le cas pour l'Afghanistan et sans doute d'autres pays aussi. D'autres missions exigent, bien sûr, d'autres sortes de moyens — je songe notamment à l'aide humanitaire — mais l'OTAN a non seulement les moyens militaires nécessaires, mais également les moyens de parvenir à un consensus et d'agir en conséquence. Il s'agit là de quelque chose qui est propre à l'OTAN.

La présidente : Permettez-moi de poser la question de manière encore plus tranchée : d'une part, l'OTAN, et d'autre part, des coalitions ponctuelles. En effet, dans bon nombre de cas, la mission, y compris l'intervention humanitaire en Haïti, a été confiée à une coalition ponctuelle. Quelle est la distinction à faire dans ce cas-là?

Lgén Macdonald : Dans certains cas, lorsque l'intervention doit être de très courte durée et que la mission est purement humanitaire, il est, en effet, possible de recourir à une coalition ponctuelle.

S'il s'agit, par contre, d'obtenir que divers pays parviennent à un consensus et s'engagent au regard d'un principe plus fondamental, pour assurer, de manière collective, leur défense et leur sécurité par des opérations d'envergure telles que celles qui sont actuellement menées en Afghanistan, eh bien, je pense que

term with changes and evolution, as described by Mr. Chapin, to do it even better. I think only NATO will have the capability to do that.

The Chair: All right. We will come back to the question of whether or not this can be done without the Americans and their money, but we will save that for a later time.

Senator Dallaire: I would like to question the evolution of conflict resolution from the point of view of who can participate not only in crisis management but also in crisis prevention. Your recapitulation of the evolution of peacekeeping is most appropriate, but then we went into the post-Cold War era. I am speaking now of 1991, with the Gulf War, and then a whole series of operations since then where the military were in war zones and complex missions. We still see a bunch of those missions going on, and on top of that we have Afghanistan.

Do you not believe that we have, on the contrary, not committed enough of a capability to enhance the UN for taking on more of these responsibilities and having the ability to command and control complex missions?

I will give you an example. We have a UN mission in Sierra Leone. The UN mission is in trouble. The United Kingdom sends in some 2,000 troops. They clean up the place and they leave. Would it not have been better to have given the UN force the mandate and the equipment to be able to do the job in the first place, to build the UN capability instead of continuously arguing that maybe NATO is the instrument the UN needs to do those jobs?

Brig.-Gen. Macnamara: Senator, you know better than I some of the difficulties the UN has in getting the right people in the right place at the right time, and on time.

One of the great advantages NATO has is that it has adopted common procedures. It has common training. It is constantly exercising that kind of training and interrelationship. It has multinational headquarters. It has exchange programs. It has its own staff college for planning purposes. It has common languages. All of those things that one would like to have in a complex operation NATO has, but the UN does not.

In addition to that, as Mr. Chapin has already indicated, NATO has a very large bureaucracy that is dedicated primarily to the analysis and organization in the event that a conflict could occur. As you know, the Department of Peacekeeping Operations in the UN is not particularly well staffed in terms of both numbers

seule une organisation telle que l'OTAN est à la hauteur de la tâche et en particulier lorsqu'il s'agit d'un travail de longue haleine et où la mission est appelée à évoluer au gré du temps et des circonstances, comme M. Chapin nous le disait tout à l'heure. D'après moi, seule l'OTAN possède les capacités nécessaires.

La présidente : Bon. Nous aurons l'occasion de revenir plus tard à la question de savoir si tout cela pourrait se faire sans les Américains et leurs moyens financiers.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais obtenir de vous un certain nombre de précisions quant à la manière dont a évolué le concept de règlement des conflits et je m'intéresse tout particulièrement à la question de savoir qui seraient les plus à même à assurer des missions non seulement de gestion des crises, mais de prévention des crises. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce que vous nous avez dit au sujet de l'évolution du concept de maintien de la paix, mais nous sommes tout de suite après passés à l'époque qui a suivi la fin de la guerre froide. Je fais allusion à 1991, et à la guerre du Golfe, puis à toute cette série d'opérations qui ont exigé l'envoi de contingents militaires dans des zones de conflit pour des missions d'une grande complexité. Bon nombre de ces missions ont perduré et puis, il y a, bien sûr, l'Afghanistan.

Ne pensez-vous pas, au contraire, que nous n'avons pas engagé suffisamment de moyens pour renforcer l'ONU afin de lui permettre de jouer dans tout cela un plus grand rôle, notamment en matière de commandement et de conduite, aspect essentiel de missions aussi complexes?

Laissez-moi vous citer un exemple. Une mission de l'ONU est dépêchée au Sierra Leone. Cette mission rencontre des difficultés et le Royaume-Uni la renforce pour l'envoi d'un contingent de 2 000 soldats. Ce contingent rétablit la situation et repart. N'aurait-il pas été préférable de donner au contingent de l'ONU les moyens et l'équipement nécessaires pour mener à bien la mission dont il était chargé, c'est-à-dire de renforcer les capacités de l'ONU au lieu d'insister à chaque nouvelle occasion que l'OTAN est justement l'instrument dont l'ONU a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent?

Bgén Macnamara : Sénateur, vous savez mieux que moi, combien il est parfois difficile pour l'ONU d'intervenir en temps utile avec les moyens nécessaires.

Un des grands avantages de l'OTAN est qu'elle est parvenue à harmoniser ses procédures. Elle est parvenue à harmoniser sa formation. L'interopérabilité et la formation font l'objet d'exercices fréquents. Son quartier général a un caractère multinational. Elle a mis sur pied des programmes d'échange et s'est dotée d'un collège d'état-major pour l'élaboration des plans. On y a convenu des langues de travail et prévu l'ensemble des moyens qu'exigent des opérations complexes, ce qui n'est pas le cas à l'ONU.

J'ajoute que, comme M. Chapin le disait tout à l'heure, l'OTAN possède de vastes services chargés de l'analyse et de l'organisation en cas de conflit. Vous êtes bien placé pour savoir qu'à l'ONU les personnes affectées au Département des opérations de maintien de la paix sont en nombre insuffisant et qu'elles n'ont par ailleurs pas

and background. It would have to be a fairly major study to look at the United Nations and see what is it that the UN really will need to be able to do the kind of thing that you suggest.

It probably needs an organization very close to what NATO looks like. However, to do that and involve more than the membership of NATO into another 100 and some odd countries in the United Nations would be a very complex undertaking.

I know that the United Nations has the peace academy in New York, and it tries to get more common doctrine through that. However, it still does not come anywhere close to the commonality that NATO has; that is NATO's capability.

Senator Dallaire: I am not debating that. NATO has strategic lift and so on, but it also puts limitations on out-of-area operations that are in the self-interest of the nations that are part of it. That does limit where it wants to play and where it wants to go, ultimately. It can sort of shape its interests and capabilities, and it is significant.

I am arguing that if we do not enhance the capabilities of the UN to cover the globe, and we continue to enhance and put efforts into NATO, NATO will become potentially not just a regional capability, like the African Union, but be an arm of the UN in applying force and also ultimately in conflict prevention and nation building. Would you not want us to move in that sort of direction?

Brig.-Gen. Macnamara: I have heard a number of people suggest that NATO should become the operational arm of the United Nations and that NATO provide the sort of fundamental organizational infrastructure, and then other nations can come and join into NATO.

NATO has been very imaginative in the way it absorbs other nations and brings them on so they can adopt and adapt to NATO procedures. As you well know, it is practically a whole new exercise every time a new UN operation goes out. A totally new organization has to be developed and trained and put into place. This takes a long time, and that leads to limitations in the effectiveness.

Senator Dallaire: It is interesting that the same countries that would be concentrating on building the NATO capability are the countries that crashed SHIRBRIG, the Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations. In fact, it deployed ultimately into southern Sudan, and then we closed it down as one of the efforts of enhancing the UN capability.

Do we see NATO evolving into nation building, which includes humanitarian aspects, creating good governance and all those things? Do we see NATO being able to bring all those things together, as maybe Mr. Chapin optimistically was describing? Does NATO want that job?

toujours les connaissances qu'exigerait ce travail. Il conviendrait d'entreprendre une étude approfondie du fonctionnement des Nations Unies afin de préciser les moyens dont il faudrait doter cette organisation si l'on veut qu'elle soit en mesure d'accomplir les tâches que vous venez d'évoquer.

Ce genre de mission exige, d'après moi, une organisation comme l'OTAN. Vous voyez bien l'ampleur et la complexité de la tâche à accomplir pour unir dans l'action, en plus des pays membres de l'OTAN, les plus de 100 autres pays membres des Nations Unies.

Je sais que les Nations Unies ont, à New York, l'Académie de la paix, où l'on tente d'élaborer une doctrine commune, mais il n'y a là rien de comparable à l'effort d'harmonisation qui a été mené au sein de l'OTAN et qui fait la force de cette organisation.

Le sénateur Dallaire : Je n'en disconviens pas. Il est vrai que l'OTAN a de gros moyens de transport aérien, par exemple, mais c'est également un fait que l'organisation impose aux opérations hors zone des limites dictées par les intérêts de ses États membres. Cela restreint ses capacités d'intervention et circonscrit délibérément sa sphère d'intérêts.

D'après moi, si nous ne renforçons pas les moyens de l'ONU afin de lui permettre d'agir partout où cela est nécessaire, alors que nous continuons à renforcer l'OTAN, cette organisation cessera d'être, comme l'Union africaine, une organisation régionale, mais deviendra peu à peu le bras armé de l'ONU avec éventuellement pour mission de prévenir les conflits et de remettre debout des sociétés tout entières. Ne souhaitez-vous pas voir l'organisation évoluer dans ce sens?

Bgén Macnamara : J'ai en effet entendu plusieurs personnes proposer que l'OTAN devienne en quelque sorte le fer de lance de l'ONU, qui prendrait à son service cette grande infrastructure organisationnelle. D'autres pays seraient alors admis à la rejoindre.

Par sa manière d'absorber d'autres pays membres d'une façon qui leur permet d'adopter les procédures de l'OTAN, et de s'y adapter, l'OTAN a fait preuve de beaucoup d'imagination. Comme vous le savez, chaque opération de l'ONU exige la mise en place d'une nouvelle organisation et de moyens de formation. Tout cela prend longtemps et nuit énormément à l'efficacité.

Le sénateur Dallaire : Je précise que les pays qui souhaitent que l'on mette l'accent sur les moyens de l'OTAN sont ceux-là qui se sont opposés à la Brigade multinationale d'intervention rapide des Forces en attente des Nations Unies, la BIRFA. En fait, cette brigade a fini par être envoyée dans le sud du Soudan, mais on l'en a retirée pour, disait-on, renforcer les moyens de l'ONU.

Pensez-vous que l'OTAN va élargir son rôle et se lancer dans des missions ayant pour but de rétablir des sociétés ravagées par la guerre, avec, donc, des moyens d'intervention humanitaire et des efforts visant à instaurer une saine gestion des affaires publiques? Pensez-vous que l'OTAN soit effectivement capable d'opérations d'une telle envergure, comme M. Chapin nous le disait tout à l'heure avec un certain optimisme? Et puis, l'OTAN souhaite-t-elle assumer de telles tâches?

Brig.-Gen. Macnamara: I do not think NATO would want the job. However, in the interim, considering the time it would take if this were to be seen as the ultimate goal of the United Nations, somebody will have to be there in the meantime. Indeed, NATO might be the organizational model to help the UN develop these kinds of capabilities. NATO could be one of the effectors and one of the enablers.

The decision would have to be taken that rather than NATO undertaking these kinds of operations, this should be a new capability that the UN should have on standby on a much larger scale than SHIRBRIG was.

As you know, in this country for decades we had a NATO standby battalion. When we were involved in making the decision as to whether or not we were going to commit anything to the UN, we knew there were troops that could be put on notice immediately. That is a different kind of context in other countries.

Other countries do not have that kind of thing, and the poor United Nations has to go around begging for contributions. They may not be the kind of things that you put together in a jigsaw puzzle; you have to mix and match, which is not an effective way of putting a military organization together, as you know.

Senator Nolin: I want to go back to a question Senator Banks raised with Mr. Chapin earlier, without naming it; he was referring to the NATO Response Force, NRF. You just mentioned our availability for that.

I think the NRF was one of Lord Robertson's great achievements when he was Secretary General of NATO. If I am not mistaken, he put that in place 10 years ago.

Could you evaluate the NRF for me? I understand that the air lift is an important component, which is why you are making a recommendation to give NATO the expeditionary capabilities. How do you rate the NATO Response Force?

Brig.-Gen. Macnamara: First, it has that quick reaction capability, and it has had it for longer than the 10 years; we have had these quick reaction forces available. Canada contributed both air and land forces, as well as sea lift, to support northern Norway, for example, in the event of an invasion of Western Europe. This has been a long-time commitment.

Senator Nolin: To follow up on Senator Banks' question or concern, if something happens, we can deploy on very short notice; is that correct?

Bgén Macnamara : Je ne pense pas que l'OTAN souhaite assumer de telles responsabilités. Cela dit, étant donné le temps qu'il va falloir aux Nations Unies pour se doter des moyens nécessaires, il faut bien qu'il y ait, dans l'intervalle, une structure capable d'entreprendre de telles missions. Je dirais même que l'OTAN pourrait très bien servir de modèle organisationnel à l'ONU. L'OTAN pourrait servir d'organe effecteur, de facilitateur.

Mais il faudrait que la communauté internationale décide qu'au lieu de s'en remettre à l'OTAN pour ce genre de mission, il conviendrait d'accroître les moyens de l'ONU qui devrait effectivement avoir en attente des forces beaucoup plus importantes que celles de la SHIRBRIG.

Vous n'ignorez pas que, pendant des décennies, nous avons ici, en attente, un bataillon toujours prêt à rejoindre l'OTAN. À l'époque où nous tentions de décider s'il y avait lieu ou non de mettre un contingent à la disposition de l'ONU, nous savions que nous disposions effectivement ici de troupes prêtes à être déployées dans les plus brefs délais. Cela n'a pas été et n'est toujours pas le cas de tous les pays.

D'autres pays n'ont pas prévu cela et ces pauvres Nations Unies se trouvent dans l'obligation de quémander les contingents qu'il lui fait. Cela étant, les effectifs mis à sa disposition ne peuvent pas nécessairement s'intégrer sans à-coups dans l'ensemble du dispositif, car il faut tenter d'assortir des éléments parfois dépareillés, ce qui n'est pas, comme vous le savez pertinemment, le meilleur moyen de constituer un ensemble militaire cohérent.

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir à une question que le sénateur Banks avait posée plus tôt à M. Chapin, sans préciser toutefois qu'il faisait allusion à la force de réaction de l'OTAN. Vous venez de nous dire que nous étions prêts à y participer.

Cette force de réaction était, si je ne m'abuse, une des grandes réalisations de lord Robertson lorsqu'il était secrétaire général de l'OTAN. Je crois qu'il a présidé à la création de cette force il y a 10 ans à peu près.

Pourriez-vous nous préciser un peu en quoi elle consiste? Elle suppose, je crois, une capacité d'emport instantané et c'est pourquoi vous recommandez que l'OTAN soit dotée des moyens de projection qu'exige l'envoi d'une force expéditionnaire. Quelles sont, d'après vous, les capacités de la force de réaction de l'OTAN?

Bgén Macnamara : Il s'agit, en premier lieu, d'une force de réaction rapide. Elle dispose des moyens nécessaires pour cela depuis maintenant plus de 10 ans. Le Canada a mis à la disposition de l'organisation des forces aériennes et terrestres, ainsi que des moyens de transport maritime susceptibles, par exemple, d'envoyer des renforts dans le nord de la Norvège en cas d'invasion de l'Europe de l'Ouest. Notre engagement à cet égard remonte à longtemps.

Le sénateur Nolin : Mais pour en revenir à ce que demandait le sénateur Banks, en cas de crise, avons-nous effectivement les moyens de déployer un contingent sur-le-champ?

Brig.-Gen. Macnamara: We have been in that position for many years. Our capacity for that deployment has been hugely enhanced with the acquisition of our new C-17 aircraft.

Lt.-Gen. Macdonald: I would like to remind you that there are practicalities involved. If the country commits to a particular nation that uses that particular resource to its capacity, then it is not available to do something else.

It is the same with the overall NATO versus UN argument. There is a theory and then there are the practical realities of how you can best assign the resources to do the job of the day; how you could best organize them, having a cogent military organization to effectively be able to apply that action; and how you bring together the member countries effectively to support it.

Senator Nolin: I will return to the question raised by Senator Dallaire about outside states. You recommend that NATO put in place a standing mechanism to allow key democratic states outside the Euro-Atlantic region to be part of the decision making. What do you have in mind for that? With the International Security Assistance Force, ISAF, in mind, Australia is involved as well as other non-NATO countries. Are you thinking of a permanent or flexible mechanism? What would it be?

Brig.-Gen. Macnamara: Are you referring to the recommendation in the report?

Senator Nolin: Yes.

Brig.-Gen. Macnamara: In that connection, quite commonly we find ourselves in operations with other countries like Australia and New Zealand, in particular. Not surprisingly, we have a special relationship with the English-speaking and former Commonwealth countries that has allowed us an easier kind of relationship with them. Incidentally, our military education and training programs have exchange programs with Australia and New Zealand, and we have their students at our command and staff end and at national security programs in Toronto today. This has been a long-standing activity.

In addition, Australia wanted to follow Canada's lead in becoming involved in UN peacekeeping operations. They sent some of their officers to Canada to learn what is involved. As well, the first Australian commander of a UN force in Egypt was an officer who had come to Canada for our programs.

We have what I would call "traditional relationships" with these people, and that is why we engage them more. Incidentally, the Australians want to become involved as quickly as possible to ensure that the Americans realize that the Australians are supporting them.

Bgén Macnamara : Nous en avons depuis longtemps les moyens. Notre capacité d'intervention a été grandement améliorée, d'ailleurs par l'entrée en service de nouveaux appareils de type C-17.

Lgén Macdonald : Je tiens tout de même à préciser qu'il existe des considérations d'ordre pratique. En effet, si tel ou tel pays engage pleinement ses forces disponibles sur tel ou tel théâtre des opérations, et bien, on ne peut plus guère parler de forces en attente, car aussi disponibles qu'elles soient, elles ne peuvent pas être en deux endroits en même temps.

Il en va de même de la question de savoir si telle ou telle mission devrait être confiée à l'OTAN ou à l'ONU. Il y a l'aspect théorique des choses, et puis, il y a aussi les réalités d'ordre pratique concernant le meilleur moyen d'employer les ressources disponibles. Quelle est la manière la plus efficace de les organiser, pour en faire un ensemble cohérent capable d'intervenir. Comment aussi persuader les États membres de consentir les moyens nécessaires.

Le sénateur Nolin : Je voudrais maintenant revenir à la question qu'a soulevée le sénateur Dallaire au sujet des États autres que les États membres. Il conviendrait, selon vous, que l'OTAN instaure un mécanisme permanent qui permette de faire participer aux décisions les principaux États démocratiques situés en dehors de la région euro-atlantique. Comment concevez-vous la chose? Je pense notamment à la FIAS, la Force internationale d'assistance à la sécurité. L'Australie en fait partie, ainsi que d'autres pays qui ne sont pas membres de l'OTAN. Envisagez-vous un mécanisme permanent ou plutôt ponctuel?

Bgén Macnamara : Faites-vous allusion à la recommandation formulée dans le rapport?

Le sénateur Nolin : Oui.

Bgén Macnamara : Il n'est pas rare que, dans le cadre de diverses opérations, nous soyons rejoints par d'autres pays, notamment par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il est vrai que nous entretenons avec ces pays anglophones membres du Commonwealth, des liens particuliers qui facilitent la collaboration. Je précise qu'il existe, avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, des programmes d'échange au niveau de l'enseignement et de la formation militaires et que nous accueillons actuellement à Toronto certains de leurs étudiants dans nos établissements d'état-major et de commandement, dans le cadre aussi de nos cours sur la sécurité nationale. Cela se fait depuis déjà longtemps.

J'ajoute que l'Australie souhaitait suivre l'exemple du Canada et prendre part aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. L'Australie a donc envoyé certains de ses officiers au Canada pour voir de quoi il s'agissait. Le premier Australien à commander une force de l'ONU en Égypte, était d'ailleurs un officier qui était venu au Canada suivre un enseignement en ce domaine.

Nous entretenons, avec ces deux pays, des liens traditionnels qui facilitent les relations. J'ajoute que les Australiens souhaitent élargir le plus rapidement possible leur rôle afin de faire voir aux Américains que l'Australie les appuie effectivement.

Senator Nolin: When you talk about a standing mechanism, do you mean there would be permanent members of those states at NATO headquarters in Brussels?

Brig.-Gen. Macnamara: I do not think we have a specific structure in mind, but it would be reasonable to have a liaison office for them. We had liaison offices at NATO with Eastern European countries after the end of the Cold War. There we were with our former adversaries sitting in offices around us in NATO. It would not be unreasonable to have similar kinds of offices with other people who feel they might be able to contribute to such operations.

Senator Lang: Brigadier-General Macnamara, I appreciated your opening remarks. It would be good for Canadians to hear what you had to say about our history and where we are at today. It was most informative, and more Canadians should hear it.

I have one comment. It is important for Canadians, as we re-evaluate NATO to see whether changes can be made, that the principle that all members will carry their equal share of the responsibilities be accepted. It would be easier for Canadians politically to accept Canada's role and what we do in NATO.

I draw your attention to a statement in the report that has to do with the costs of running NATO and how it is organized and the various threads throughout the report that there should be changes in view of the decision making and the bureaucracy and the fact that we are living with a legacy from the Cold War. The report refers to "Cold War-era legacy programs such as multiple pipelines and layers of redundant headquarters long past their usefulness." In other words, NATO should be reviewed and maybe changes made or cuts made. Can you comment on that? When you say "headquarters," are we talking about something over and above Brussels or other countries within the 28 members? Are you talking about an amalgamation so that we are not spending a lot of money on bureaucracy?

Lt.-Gen. Macdonald: NATO has traditionally been a bureaucratically heavy organization, and militarily several levels are involved in its overall operational responsibilities. Some headquarters in the Cold War period were established not so much because they were absolutely necessary but because they were in a particular region or area or because a particular country could then have a headquarters or could provide the necessary staff. The positions in headquarters were often assigned by the level of commitment of a country. Therefore, the more senior

Le sénateur Nolin : Mais par mécanisme permanent, entendez-vous que les États en question entretiendraient, à Bruxelles au quartier général de l'OTAN, des représentants permanents?

Bgén Macnamara : Nous n'avions pas, je pense, envisagé la mise en place d'une nouvelle structure à cet effet, mais il paraît raisonnable de créer à leur intention un service de liaison. Nous avons institué à l'OTAN, à la fin de la guerre froide, un service de liaison avec les pays d'Europe de l'Est. Nous pouvions ainsi nous réunir dans les locaux de l'OTAN avec nos anciens adversaires. Il ne me paraît pas déraisonnable d'envisager ce genre de chose à l'intention d'autres États qui estiment être en mesure de contribuer à ce genre d'opérations.

Le sénateur Lang : Général Macnamara, j'ai écouté avec un intérêt particulier ce que vous nous avez dit lors de votre intervention. Il serait bon que les Canadiens soient au courant de ce que vous nous avez dit au sujet de notre histoire et des évolutions qui ont mené à la situation actuelle. Tout cela est du plus vif intérêt et il serait bon que les Canadiens soient davantage au courant des faits.

Cela dit, je crois que les Canadiens souhaiteraient, alors même qu'on réfléchit aux changements qu'il conviendrait peut-être d'apporter à l'OTAN, voir accepter le principe voulant que tous les membres de l'alliance assument une part équitable des responsabilités. Cela rendrait politiquement plus acceptable aux yeux des Canadiens le rôle qui revient au Canada au sein de l'alliance.

J'attire maintenant votre attention sur une phrase de votre rapport concernant les coûts de fonctionnement de l'OTAN, la manière dont elle est organisée et les diverses recommandations concernant les changements qu'il conviendrait d'apporter au processus décisionnel, étant donné que l'organisation continue, dans une certaine mesure, à fonctionner selon un mode qui avait été conçu dans une tout autre perspective, c'est-à-dire dans l'optique de la guerre froide. Votre rapport parle en effet de « programmes hérités de l'époque de la Guerre froide, comme des pipelines multiples et les couches superposées de quartiers généraux redondants qui ont depuis longtemps passé leur période d'utilité ». Autrement dit, il conviendrait de se pencher sur les structures et l'organisation de l'OTAN, peut-être pour y apporter des changements, peut-être pour en rationaliser certains aspects. Qu'êtes-vous en mesure de nous dire à cet égard? Lorsque vous parlez de quartiers généraux, s'agit-il de quartiers généraux autres que ceux qui se trouvent à Bruxelles, dans d'autres pays membres, par exemple? S'agit-il, selon vous, d'opérer des fusions afin de réduire les coûts de fonctionnement?

Lgén Macdonald : L'OTAN a été, bureaucratiquement, une organisation très lourde où les responsabilités opérationnelles relèvent de plusieurs paliers militaires de planification et de décision. À l'époque de la guerre froide, certains quartiers généraux ont été établis pas parce qu'ils étaient absolument nécessaires, mais parce que cela permettait d'assurer une présence dans une région ou dans une zone particulière ou parce que, tel ou tel pays souhaitait avoir, sur son territoire, un quartier général et y affecter ses ressortissants. L'emplacement des quartiers

leadership positions would be held by country X here and country Y there to strike a balance. Country Z might not have a position because it was not contributing.

The NATO infrastructure budget to which you referred was largely spent in Europe. It assisted those countries in their defence budgets to acquire infrastructure at the expense of the whole, of which Canada and the United States were contributors, without Canada and the United States necessarily getting their share of that spending. Things have persisted but are slowly evolving, and the Cold War approach to NATO funding still has to be addressed.

Senator Lang: I will pursue that a little further. Do you think it should be one of the given principles in the negotiations and the review of the criteria for NATO and that the situation be addressed and changes made? Will we go through another 10-year review and come out the other end with what we have?

Lt.-Gen. Macdonald: Certainly, it should be addressed. To be fair, it is being addressed and has been addressed for some time. NATO has had a number of iterations where it has looked at the structure and rationalized the headquarters structure in NATO. There is always room for improvement and for reducing the size of the personnel strength at NATO headquarters generally. At the same time, though, as was mentioned earlier, if there is to be a more civilian focus, then perhaps it would be more a change of focus than it would be a numbers reduction overall.

Senator Lang: We talked about resources with Mr. Chapin when he was here. It would seem we are spending a lot of money that does not bear results, from what your report said. Perhaps it functioned in years past, but it is not necessarily doing that now.

With the knowledge that either one of you have with respect to the running of NATO, if this report were accepted, would we be looking at significant savings in administrative costs that we could move to other areas to meet some of the other recommendations in your report? Instead of going back to the well for more, could we simply redistribute the money? Significant money is being spent, and it is not a make-work program, I do not think.

Lt.-Gen. Macdonald: As was stated earlier, the NATO countries are generally very rich. My opinion is that NATO spending and the commitment of the defence budgets of the collective member nations should be spent more effectively toward capabilities that deliver NATO results. The more stationary Cold War posture that NATO has had still has room to evolve to a more expeditionary capability. NATO countries need to direct their defence budgets more toward those expeditionary, strategic transport, logistics and support capabilities that will enable NATO to do the kind of operation that it conducts currently in Afghanistan and will conduct

généraux était souvent dicté par le niveau d'engagement du pays en question. C'est ainsi que les grands postes de commandement étaient répartis en fonction d'un équilibre savant, tel poste allant à tel pays et tel autre poste à tel autre pays. Certains pays ne se voyaient accorder aucun poste de commandement en raison de leur faible contribution à l'alliance.

Les dépenses imputées au budget d'infrastructure de l'OTAN étaient pour la plupart engagées en Europe. Cela apportait aux budgets de la défense de certains pays un supplément leur permettant d'acquérir, aux frais de l'alliance tout entière, les infrastructures nécessaires. Le Canada et les États-Unis contribuaient financièrement à ces dépenses, dont ils ne tiraient pourtant aucun avantage. Cette situation a perduré, mais elle évolue lentement et il va effectivement falloir revoir les formules de financement adoptées à l'époque de la guerre froide.

Le sénateur Lang : Je souhaiterais approfondir une peu la question. D'après vous, devrait-il être entendu, lors des négociations et de l'examen des critères applicables au sein de l'OTAN que la situation à cet égard appelle effectivement des changements? Ou pensez-vous que nous allons simplement procéder à un nouvel examen décennal, après quoi nous nous apercevrons que la situation n'a pas vraiment changé?

Lgén Macdonald : Il est clair que la question doit être soulevée. Je m'empresse de préciser qu'elle a d'ailleurs déjà été posée, ça fait un certain temps déjà. L'OTAN s'est, à plusieurs reprises, penchée sur ses structures et rationalisé l'organisation de ses quartiers généraux. On peut, bien sûr, toujours faire mieux et dégraisser les effectifs des quartiers généraux de l'OTAN. Mais, si comme nous le disions plus tôt, il y a lieu de mettre davantage l'accent sur l'aspect civil de certaines interventions, il conviendrait peut-être moins de chercher à réduire les effectifs qu'à en modifier la composition.

Le sénateur Lang : Nous avons évoqué avec M. Chapin la question des ressources. D'après votre rapport, il semblerait que tout cela coûte cher sans vraiment donner les résultats voulus, que cela donnait de bons résultats dans le passé, mais que pour telle ou telle raison, ce n'est plus le cas.

Compte tenu de l'expérience que vous avez tous les deux acquise dans le cadre de l'OTAN, si votre rapport est adopté, peut-on espérer une baisse des dépenses administratives permettant de dégager l'argent nécessaire à la mise en œuvre de certaines des autres recommandations que vous formulez? Pourrait-on ainsi, au lieu d'augmenter les contributions financières, simplement procéder à une nouvelle affectation des ressources disponibles? Des sommes considérables sont en jeu et je ne veux pas croire qu'elles servent à subventionner des emplois fictifs.

Lgén Macdonald : Les pays membres sont dans l'ensemble très riches. Je crois cependant pouvoir dire que le budget de l'OTAN, et plus généralement les budgets de la défense des divers États membres pourraient contribuer de manière plus efficace à l'action de l'organisation. La stratégie de défense du territoire appliquée par l'OTAN à l'époque de la guerre froide doit évoluer dans l'optique de nouvelles opérations hors zone. Les pays membres de l'OTAN doivent donc également revoir leurs budgets de la défense en fonction de missions expéditionnaires, renforçant notamment leurs moyens de transport, de soutien et de logistique afin, justement, de

elsewhere in the future. There needs to be some reckoning among NATO countries to ensure that those capabilities are provided equitably by them rather than by the contributing nation.

Senator Nolin: Secretary Gates referred to the military reform of the alliance as recently as last February. What do you think he had in mind? He knows the effort that we have made, because he was part of it. What reform does he have in mind?

Brig.-Gen. Macnamara: He probably has in mind that NATO transformed the Supreme Allied Commander Atlantic, at naval headquarters in Virginia, into the Allied Command Transformation. The Allied Command Transformation is looking at what is going on around the world, the changes in technologies and how military systems change. These kinds of studies will have to be done before we decide what kind of an organization we will have in the future. They just completed a report last November on the future security environment. I would suggest you read it if you have the opportunity. It is fairly lengthy and detailed, and it talks about a world in which NATO will be constantly concerned about out-of-area operations. Once it describes that world, then the next group of people will come and say, "What does this mean to NATO in hard-core military terms?" Then they will ask: "How much of this military will be available on a permanent basis; how much will be part-time; how much will be deployable; how much will be fixed-base?"

This whole process is under way now, and they have just completed the first large step of discussing the future security environment. The next step will be this strategy to which we have been contributing. Out of that Allied Command Transformation global analysis comes the next step: What strategy will NATO adopt in the context of this strategic environment? I suspect that what Secretary Gates is referring to is what these next steps will be in light of that.

The biggest difficulty with many of these things is that certainly people outside of the system see each of the steps as being separate and discrete, but they are part of a continuum. The first step always has to be what is going on in the environment out there that will be a risk to you. Then it is what will you do about it, and then how will you do that.

Senator Day: Transformation and Norfolk get me thinking about this issue of the role of NATO as being primarily a defence organization being forced in Afghanistan to evolve into a whole-of-government role, because the United Nations was not there to step forward. Do you see the possibilities of the United Nations expanding into that role or the creation of another NATO-type

permettre à l'OTAN de mener le genre d'opération qu'elle mène actuellement en Afghanistan et qu'elle est appelée à mener dans d'autres régions du monde. Il faut donc procéder, parmi les pays membres de l'OTAN, à une nouvelle répartition budgétaire afin que les frais de ce nouveau type d'opérations soient assumés par l'ensemble de l'organisation et non plus individuellement par les pays qui mettent un contingent à sa disposition.

Le sénateur Nolin : En février, le secrétaire américain à la défense, M. Gates a évoqué la réforme militaire de l'alliance. Qu'envisageait-il à cet égard? Il est tout à fait conscient de l'effort que le Canada a consenti, étant donné qu'il a participé avec nous aux discussions. Qu'entend-il par réforme?

Bgén Macnamara : Il faisait sans doute allusion au fait que le Commandement suprême allié de l'Atlantique, au quartier général maritime en Virginie, est devenu le Commandement suprême allié Transformation. Le Commandant suprême allié Transformation étudie actuellement ce qui se fait et ce qui se passe dans le monde, les évolutions technologiques et les nouveaux systèmes militaires. Ce n'est qu'au vu des résultats de ces études que nous serons en mesure de décider du type d'organisation que nous souhaitons mettre en place. Ils ont remis, en novembre dernier, un rapport sur le nouvel environnement de sécurité. Peut-être aurez-vous l'occasion de le lire. Il s'agit d'un rapport long et détaillé qui décrit un monde dans lequel l'OTAN aura fréquemment à intervenir hors zone. Certains souhaiteront savoir ce que cela va entraîner en termes purement militaires. D'autres souhaiteront savoir dans quelle mesure les moyens militaires devront être disponibles en permanence en vue d'interventions immédiates et les moyens qui pourraient être maintenus en réserve dans un état moindre de disponibilité opérationnelle. Quelle est la part des effectifs destinée à des missions expéditionnaires et quelle part sera stationnée à demeure.

Cet effort de réflexion est actuellement en cours et ils viennent d'achever leur étude sur le nouvel environnement de sécurité. L'étape suivante sera la stratégie que nous contribuons à élaborer. En effet, après l'analyse globale du Commandement suprême allié Transformation, l'OTAN devra définir sa nouvelle stratégie, compte tenu de l'actuel environnement de sécurité. J'imagine que c'est à cela que M. Gates faisait allusion.

Une partie du problème provient du fait que, pour les gens qui ne sont pas du milieu, il s'agit d'étapes distinctes, alors que cela constitue en fait un continuum. Il s'agit nécessairement dans un premier temps d'analyser l'environnement et les risques qu'il pose. Après cela, il faut décider de ce qu'on va faire puis des moyens que l'on va employer.

Le sénateur Day : Ce que vous venez de dire du Commandement Transformation installé en Virginie, me porte à réfléchir sur le fait que l'OTAN, qui était au départ une organisation de défense, se voit maintenant contrainte, en raison de l'Afghanistan, d'élargir son mode d'action et d'assumer un rôle pangouvernemental, les Nations Unies n'étant pas en mesure d'intervenir. Pensez-vous que les

organization of the willing nations, or a complementary role between the European efforts and the NATO efforts? Where do you see us going in relation to transformation over the next while?

Lt.-Gen. Macdonald: As has been mentioned on a number of occasions previously today, the reality is that it is the same nations we are talking about that are members of the European Union, members of NATO or members of the UN. Recreating some of the capabilities that now exist in NATO and that are evolving in our ability to act in this situation is not likely to be done within the auspices of the UN. The idea of having NATO as an arm of the UN makes more sense. That is a more realistic and likely option when you look at the future demands to be placed on the UN and the future capabilities of NATO if it evolves successfully.

Senator Day: That would be a defence role. What about the whole-of-government role?

Lt.-Gen. Macdonald: You talk about defence — defence and security perhaps. As General Macnamara said, NATO probably does not want to have the civilian role, but it has to be cognizant of the demands, pressures and abilities of the civilian role, the two D's of the 3D policy, and to be able to work with it and support it effectively. You cannot treat it at arm's length. You have to cooperate and have a fully working relationship that allows you to extract the maximum benefit from both sides of the equation.

Senator Day: NORAD has been wonderfully successful over a good number of years and is now expanding into marine surveillance, to a degree. Other than the obvious, that there are just two governments that have to agree with one another, are there any lessons we can learn from NORAD that can be used to help improve NATO?

Lt.-Gen. Macdonald: The greatest benefit of NORAD, and some would argue it is the most successful alliance — certainly NATO has been around longer — is the level of integration, trust and understanding that is achieved between the two partners. If you can achieve that and you have a common perception of what your objectives are, what you are there for and what your collective defensive action is, you can deal with unexpected situations or contingencies. To get to that level within NATO, which is evolving with the new members and so on, is probably the most important lesson to be learned — to have that level of understanding, trust and integration and to develop interoperable military capabilities to do that, and have the flexibility to deal with such events as Hurricane Katrina or the equivalent that might happen in Canada by using each other's capabilities in a synergistic way.

Nations Unies pourraient elles aussi évoluer dans ce sens, ou qu'il serait possible de créer une autre organisation réunissant, à l'instar de l'OTAN, un groupe de pays alliés et capables de jouer un rôle complémentaire entre ce que fait l'Union européenne et ce que fait l'OTAN? Comment voyez-vous cette transformation?

Lgén Macdonald : Nous avons rappelé à plusieurs reprises aujourd'hui qu'il y a un groupe de pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne, de l'OTAN et de l'ONU. Il est peu probable que l'on puisse reproduire dans le cadre de l'ONU les moyens d'intervention que l'OTAN possède actuellement. Il semblerait plus logique d'intégrer l'OTAN à l'ONU. Étant donné les missions que l'ONU sera appelée à assurer à l'avenir et les moyens dont disposera l'OTAN, dans la mesure bien sûr où cette organisation parvient à évoluer dans le sens que nous souhaitons, cette idée me paraît plus réaliste.

Le sénateur Day : Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne les moyens de défense, mais qu'en est-il de l'approche pangouvernementale?

Lgén Macdonald : Non, j'entends bien en matière de défense et de sécurité aussi. Ainsi que le général Macnamara le disait tout à l'heure, l'OTAN ne souhaite probablement pas assumer des missions civiles, mais il lui faut bien comprendre les exigences, les pressions et les capacités inhérentes aux missions civiles, les deuxième et troisième D de la politique des 3D, afin de pouvoir œuvrer de concert avec les autres intervenants et soutenir ce genre d'opération de manière efficace. Chacun ne peut pas insister pour travailler de son côté. Il va falloir un effort de collaboration intégrale qui permettra d'obtenir le meilleur rendement des deux côtés de l'équation.

Le sénateur Day : Le NORAD s'est, depuis de nombreuses années, montré à la hauteur de la mission qui lui a été confiée et il se lance maintenant dans la surveillance maritime. Il est vrai qu'il n'y a en l'occurrence que deux gouvernements qui aient à s'entendre, mais pourrait-on tirer du NORAD des enseignements pouvant servir à améliorer l'OTAN?

Lgén Macdonald : Certains diraient que le NORAD est l'alliance la plus réussie du monde. S'il est vrai que l'OTAN existe depuis longtemps, on peut dire que le degré d'intégration, de confiance et de compréhension auquel sont parvenus les deux partenaires du NORAD est sans égal. Cette confiance réciproque, cette entente quant aux objectifs de l'organisation, quant à sa raison d'être et quant aux moyens à mettre en oeuvre permettent de faire face à toute éventualité. L'OTAN continue à accueillir de nouveaux membres et la leçon la plus importante qu'elle puisse retenir c'est qu'il faut effectivement tendre à ce même degré de compréhension, de confiance et d'intégration et se donner des moyens d'intervention interopérables et souples qui seuls permettent de faire face à des catastrophes telles que l'ouragan Katrina ou à des événements analogues qui pourraient se produire au Canada, car la mise en commun des moyens et de capacités est source de synergies.

The Chair: I want to follow up on that one. I will come back to you, Senator Day. When there were conflicting interests with ballistic missiles, we had to graft on other structures to this. That creates another problem, and that is with only two members.

Lt.-Gen. Macdonald: I would argue that ballistic missile defence was an aberration in that partnership. Certainly you have to respect each other's national perspectives. In that case, Canada did make a clear decision; the United States had a clear position, and we proceeded from there in not an uncomfortable way.

Brig.-Gen. Macnamara: To pursue the context, as General Macdonald is talking about, the extension of the civilian components, we have to recognize that NATO was built on the basis of a perceived threat of the invasion of Western Europe by the Soviet Union and its Warsaw Pact allies. There was no expectation that we would have to deal with many of the non-military aspects that we now see. In UN peacekeeping we see it big time. Now in Afghanistan we are seeing it right in front.

However, we have to get into our minds, and I spend a lot of time trying to get military people to understand this, and I think General Macdonald certainly understands this, that we have a new definition of security, and it is not military security alone. Military security is the starting point. We have to take into account the economic security, the economic base, the means by which a country can regenerate itself. We have to take into account the social security, including providing for education, medical care and things of that nature in a society. If we think in terms of the kinds of operations in this new security environment, we will be dealing with essentially failed states. Most of them will be undeveloped, but not necessarily so. The failed state that came to us right up front was in the Balkans, when Yugoslavia came apart. Yugoslavia was hardly an undeveloped or underdeveloped state, yet it came apart and had to be reconstructed and is still going through that reconstruction phase. That is why this whole-of-government approach is absolutely necessary.

I would argue that the strategic culture of deployment and expeditionary capability of the military must be transferred into the other government departments. Along with that will be two other necessary components. One is to train and educate them in the same way that the military has a professional development program that will enable them to take on these responsibilities when necessary, and the second is to have the force capability, that is the standby staffing in teams in these other government departments, so that when something happens on short notice, they do not have to go around and find out which job cannot afford to be done anymore and they will send that person off. This is one of the real limitations that other government departments have. The military are staffed for contingency and deployment. Other government departments are not staffed, trained or educated, and when things happen they are at a huge

La présidente : Je voudrais rester sur ce sujet encore un instant. Sénateur Day, je vous rends tout de suite la parole. Lorsqu'il y a eu divergence d'intérêts au sujet des missiles balistiques, il nous a fallu concevoir une structure complémentaire. Cette alliance ne comporte que deux membres, mais, comme on a pu le constater, cela ne permet pas nécessairement d'éviter les problèmes.

Lgéné Macdonald : D'après moi, la question de la défense des missiles balistiques a été, dans le cadre de ce partenariat, une véritable aberration. Il est clair que chacun doit respecter le point de vue national de l'autre. En l'occurrence, le Canada, en ce qui le concerne, a pris une décision, les États-Unis aussi, et nous avons pu, à partir de cela, continuer sans heurts.

Bgéné Macnamara : Pour poursuivre dans le sens de ce que le général Macdonald disait au sujet d'un renforcement des moyens civils, il ne faut pas perdre de vue que l'OTAN a pour origine le risque d'invasion de l'Europe occidentale par l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie. Personne ne songeait à l'époque qu'il nous faudrait un jour intervenir aussi de manière non militaire comme c'est actuellement le cas. Cela est encore plus vrai des missions de maintien de la paix de l'ONU, mais cet aspect-là du problème revêt en Afghanistan une importance particulière.

Il faut bien comprendre — et je passe beaucoup de temps à essayer de faire passer ce message — qu'il nous faut adopter une nouvelle définition de ce qu'est la sécurité, car il ne s'agit plus seulement de sécurité sur le plan militaire. Certes, la sécurité sur le plan militaire est le nécessaire point de départ, mais entre également en ligne de compte la sécurité économique, la base économique d'un pays, c'est-à-dire les moyens permettant à un pays de perdurer en se renouvelant. Entre ainsi également en ligne de compte la sécurité sociale, y compris les moyens de pourvoir à l'éducation, aux soins médicaux, enfin à tout cet aspect de notre vie sociale. Or, dans le contexte de ce nouvel environnement de sécurité, nous allons essentiellement être appelés à intervenir dans des États en déliquescence. La plupart d'entre eux ne seront pas développés, mais il peut y avoir des exceptions. On en a vu un exemple dans les Balkans, lors de la dissolution de la Yougoslavie. On ne peut pas dire en effet que la Yougoslavie était un pays non développé et pourtant, elle s'est fracturée et sa reconstruction n'est pas encore achevée. C'est bien pour cela qu'on retient dorénavant une approche pangouvernementale.

Selon moi, la culture stratégique nécessaire aux déploiements, et les moyens expéditionnaires des organisations militaires doivent être adoptés par les autres organismes gouvernementaux. Il y a, pour cela, deux autres éléments nécessaires. Le premier est d'assurer aux divers ministères une formation analogue au programme de formation continue instauré par les Forces armées, afin que chacun soit en mesure, en cas de besoin, d'assumer les responsabilités nécessaires, et deuxièmement, de disposer d'effectifs suffisants dans les autres ministères afin que l'on n'ait pas lorsqu'il se produit quelque chose à décider quelles sont les tâches que l'on peut remettre à plus tard afin de constituer les équipes dont on a besoin sur-le-champ. C'est effectivement un des problèmes qu'ont les autres ministères alors que chez les militaires, il existe justement un personnel d'urgence prêt à être déployé. Les autres ministères n'ont ni les personnels ni la formation leur

disavantage. They get blamed for not being able to do the job, but it is not their fault. Conceptually, we have to get our heads around a new security environment.

I work with an organization in Great Britain, the Defence Academy of the United Kingdom; this is basically its raison d'être. It looks at security sector reform, and the security sector is everything from the farmer up to the judges in the Supreme Court and the elected prime ministers and presidents. These people all have to be involved.

Senator Day: Is there anything within the NATO charter, the NATO mechanism right now, that would allow it and the nations of NATO and that organization to expand into this whole-of-government approach?

Brig.-Gen. Macnamara: That is why we put it in the report. It is not there now. We think it will be very important. It is more than a one-liner. This is basically a long essay, half of which I already have written. I do not think I will ever finish it because things keep happening.

The reality is that we have to understand a new concept of security that starts with the military providing the stability and then must be followed on with all of those things that put governments together and the other institutions of a functioning state. If you want to see an example of how this has not been done by the UN or anyone else, look at Haiti. Look at what has happened to Haiti in the last 25 years. We have had chance after chance, and because we have not had the total security concept going in there, we have not been able to do it. I think that maybe, just maybe, there is an understanding that we may have to go about it in a different way now.

Senator Meighen: On that, I am wondering where Canada is on a continuum in terms of that concept. When we were in Afghanistan, we were quite impressed with the number of people from Correctional Service Canada and people assisting Afghans with governance. Are other countries deploying a similar effort, or is it a question of starting from zero in terms of education and describing the importance of what you have just outlined?

Brig.-Gen. Macnamara: My understanding is that other countries are doing it but not necessarily in the same way. Each of the provincial reconstruction teams is in a different province and they all have different problems. People will say the Germans are not doing anything, but in fact until recently, the German military were not in a situation that was particularly threatening in a security context. The Dutch, for example, set up an industrial training program and kept themselves inside a base and did not go out. The Dutch casualties were unfortunate people who happened to be in the wrong place at the wrong time. They were not out there fighting.

permettant de réagir rapidement à l'imprévu. Il arrive qu'ils se le voient reprocher, mais ce n'est pas en fait de leur faute. Ils vont devoir se faire à l'idée que leur environnement de sécurité a entièrement changé.

Je collabore en Grande-Bretagne à une organisation qui s'appelle The Defence Academy of the United Kingdom. Sa tâche consiste essentiellement à étudier sous l'angle de la sécurité, la réforme des divers secteurs de la vie sociale. Cela va des agriculteurs aux juges de la Cour suprême, aux premiers ministres et aux présidents. Tout le monde est appelé à contribuer.

Le sénateur Day : Y a-t-il dans la charte de l'OTAN, ou dans les mécanismes qui ont été instaurés, quelque chose qui permettrait à l'organisation et à ses États membres d'adopter cette nouvelle approche pangouvernementale?

Bgén Macnamara : C'est bien pour ça que nous évoquons la question dans notre rapport. Car ce n'est pas actuellement le cas. Cet aspect-là va revêtir une importance croissante. Elle mérite à elle-même de longs développements et j'ai déjà rédigé la moitié d'un long essai qui y est consacré. Je ne pense pas jamais le finir cependant, étant donné que la situation est en constante évolution.

Il nous faut donc bien comprendre en quoi consiste ce nouveau concept de sécurité. Au départ, c'est effectivement par des moyens militaires que l'on rétablit la stabilité, mais il faut aussi après cela rétablir tous les éléments nécessaires au gouvernement et à la vie sociale d'une nation. Je prends en exemple ce que personne n'est parvenu à faire jusqu'ici, ni l'ONU ni quelqu'un d'autre, le cas de Haïti. Regardez ce qui s'est passé dans ce pays au cours des 25 dernières années. Nous avons eu plusieurs fois l'occasion d'intervenir, mais nous n'y sommes jamais parvenus parce que nous n'appliquions pas encore le concept de sécurité intégrale. Maintenant, il y a une petite chance que nous parvenions à faire les choses en agissant autrement.

Le sénateur Meighen : Je me demande un peu où le Canada se situe dans tout cela. Nous avons, lors de notre déplacement en Afghanistan, été très impressionnés par l'action qui y est menée par des gens du Service correctionnel du Canada et d'autres personnels civils apportant aux Afghans une aide en matière de gouvernance. D'autres pays mènent-ils une action analogue ou nous va-t-il falloir tout reprendre au départ et arriver à faire comprendre l'importance des choses que vous venez de nous exposer?

Bgén Macnamara : Non, je crois savoir que d'autres pays interviennent dans le même sens, mais pas nécessairement de la même manière. Chacune des équipes provinciales de reconstruction intervient dans une province différente et par conséquent, fait face à des problèmes qui sont, eux aussi, différents. Certains disent que les Allemands ne font pas grand-chose, mais en fait, jusqu'à très récemment, les soldats allemands intervenaient dans une zone où, effectivement, les problèmes de sécurité ne se posaient pas avec beaucoup d'acuité. Les Hollandais ont, pour leur part, monté un programme de formation industrielle, mais ils demeuraient à l'intérieur de leur base, sans jamais en sortir. Les quelques victimes hollandaises qu'il y a eu sont des gens qui ont eu le malheur de se trouver au mauvais endroit au mauvais moment. Elles ne sont pas mortes au combat.

One difficulty in making comparisons in Afghanistan is that comparing what countries have done must be done on the basis of knowing what other countries' particular provincial reconstruction teams were. That was the basis of the original foundation as to why people were going there at all; each country was asked to take on a province.

Senator Meighen: I am confused. Do you have to sell this concept? Is that why you put it in the paper, or do we have to refine this concept?

Brig.-Gen. Macnamara: We have to refine the concept, but we have to make sure people understand the concept and what the context is going to be, because it is very easy. We lived for several years in this country with the 3D concept. I remember when it came out, and, as one who had been trying to promote a broader context of security, I thought this was a heaven-sent opportunity, except that we could not get people to understand that it takes more than statements. It takes people, time, education, training and a change of strategic culture mindset in a department. We have cultural differences among the departments, and that is the kind of thing we will have to bring together.

Senator Dallaire: Just to reinforce, we are under a new conceptual base of security where the development people, the political, the governance, the rule of law, all those civilian elements, plus security elements, including police, have to function concurrently. They have to function not as separate silos but in fact have to integrate their capabilities. Such a doctrine does not exist. We are still on job training in Afghanistan, and we are fiddling with these concepts.

I want to emphasize that I am not convinced that the civilian side in Canada did commit early on enough capability, and it still does not because the civilians in the Canadian government, who would be from Correctional Service Canada or whatever, do not have the same protection that the military have. They do not have Veterans Affairs Canada to take care of them if they are injured. They do not have career enhancement programs for such deployments. In fact, when the diplomat was killed you could not find someone from the Department of Foreign Affairs who wanted to go overseas. They would have to change their concept to what their role is in regards to deployment and a new training mechanism that would bring all of them together and not train separately, correct? Correct me if I am wrong. This is where I am looking for your answer.

The Chair: I think that was your point, that we have to change the mindset about what is getting people ready, and getting them ready in the Department of Foreign Affairs is different from getting them ready at DND.

Ce qui rend les comparaisons difficiles en Afghanistan c'est que pour évaluer leurs efforts relatifs, il faudrait savoir ce qu'ont fait les équipes provinciales de reconstruction des divers pays. Il avait, en effet, été demandé à chaque pays de s'occuper d'une province. Il en avait été décidé ainsi au départ.

Le sénateur Meighen : Il y a quelque chose que je ne comprends pas. Allez-vous devoir convaincre les gens d'adopter ce concept? Est-ce pour cela que vous en parlez dans votre rapport, ou s'agit-il simplement d'affiner l'idée?

Bgén Macnamara : Il nous faut certes affiner le concept, mais il nous faut en même temps chercher à le faire comprendre et expliquer aussi le nouveau contexte dans lequel il s'inscrit. Au départ, nous ignorions ici tout du concept des 3D, c'est-à-dire de la défense, du développement et de la diplomatie. Je me souviens quand ce nouveau concept a été défini, car j'étais parmi ceux qui tentaient depuis un certain temps de faire comprendre le besoin d'élargir notre concept de sécurité. Nous ne parvenions cependant pas à faire comprendre que ce n'est pas juste une question de mots ou de déclarations. Cela prend, en effet, des gens, du temps, de la pédagogie, de la formation, et exige aussi des divers ministères un changement de mentalité au niveau de la culture stratégique. Il existe, en effet, entre les divers ministères des différences de culture, qu'il s'agit d'accorder.

Le sénateur Dallaire : Pour récapituler donc, nous sommes en train de nous adapter, en matière de sécurité, à un nouveau concept où les spécialistes du développement, les spécialistes des institutions politiques et de la gouvernance, les juristes, enfin tous ces acteurs de la vie civile, plus les gens de la sécurité, y compris la police, vont devoir unir leurs efforts. Il va leur falloir agir non plus séparément, mais de manière intégrée. La doctrine en ce domaine reste à définir. En Afghanistan, nous sommes encore, si l'on peut dire, en formation et nous tentons d'affiner ces concepts.

Je ne suis cependant pas persuadé que le volet civil des moyens engagés par le Canada ait été suffisant au départ, et cela reste vrai d'après moi, car les civils déployés en Afghanistan par le gouvernement du Canada, qu'ils appartiennent au Service correctionnel du Canada ou à d'autres organismes, n'ont pas de moyens de protection comparables à ceux des militaires. Ils n'ont pas l'équivalent du ministère des Anciens Combattants pour les prendre en charge s'ils sont blessés. Ils ne bénéficient pas de programmes de croissance professionnelle qui permettrait de les préparer à ce genre de mission. Lorsque ce diplomate canadien a été tué en Afghanistan, le ministère des Affaires étrangères ne trouvait plus personne qui acceptait de s'y rendre. Il faudrait donc que ces divers ministères et organismes revoient le rôle qu'ils entendent jouer, et instaurent de nouveaux programmes permettant d'assurer une formation commune à l'ensemble des intervenants dans le domaine civil. Est-ce bien cela? C'est sur ce point précis que je souhaiterais obtenir une réponse.

La présidente : Vous avez bien parlé tout à l'heure d'un changement de mentalité, car en fait de missions à l'étranger, les programmes destinés aux gens des Affaires étrangères ne sont pas les mêmes que les programmes mis sur pied à l'intention des gens de la Défense.

Brig.-Gen. Macnamara: Exactly, but with respect, I do believe there have been major changes in these benefits approaches in recent years because it was a major problem. I also believe this will have to be a top-down policy thing. It is not something that will bubble up from below. If you are to impose some culture change on other government departments, it will have to be essentially an imposed change, in my view. It will be like unification. It was not very popular, but it was done because you were told you were going to do it.

Lt.-Gen. Macdonald: However proud we may be of the accomplishments of civilians in Afghanistan, we are still very much feeling our way through personalities, through finding ways to cooperate in very small numbers generally as well. There are a few corrections officers here, a few RCMP, and so on. A huge amount of improvement is possible.

Senator Banks: I will ask almost a bootleg question. I will ask you both to cast an eye on Parliament. It might be a baleful eye. When what I am about to ask about happened, General Macdonald, you were still a serving officer, and, General Macnamara, you had the advantage of 20/20 hindsight and glaring scrutiny from a distance. What you said about the whole-of-government business is very important. It is important that civilians be involved, but when we first realized in Afghanistan, I guess, that that had to be a function, it was provided entirely by military people who provided, for all intents and purposes, the president's secretariat in Kabul. They were Canadian army officers. We had discussions about whether there should be civilians there, and the short answer at the time was no, there should not. I am talking about the time when Colonel Labbé was there, for example.

In your opening remarks, General Macnamara, you talked about our expeditionary history and culture, and now we have another expeditionary matter, but never before has Parliament decided on the basis of anything other than some metrically measurable success, which used to be such a simple thing as victory, but it is not that any more. As you have described, in this instance alone, Parliament — and my party was just as much a party to it and is in my view just as guilty of it as is the governing party who are equally guilty of it — has arbitrarily said that is when it will end, never mind where we are, never mind how much success we have had, never mind what the metrics of measurement are, never mind that it is not victory any more but a different set of measurements.

When you talk about the commitment of its members being fundamentally important to the capacity of an alliance of some kind to bring something off, how is it possible that it can be susceptible to meddling politicians to say that it will finish on that day? Never mind what you have expended, never mind what we

Bgén Macnamara : Tout à fait, mais rappelons qu'au niveau des avantages sociaux la situation a tout de même beaucoup évolué ces dernières années, car on avait constaté sur ce plan un grand problème. D'après moi, il va falloir pour cela employer une démarche descendante. On ne peut pas en effet s'attendre à ce que l'initiative vienne d'en bas. Si vous souhaitez instaurer dans les autres ministères un changement de culture, il va d'après moi falloir l'imposer. C'est comme l'unification des trois armes. Les gens n'en étaient pas partisans, mais cela s'est fait, parce qu'on nous a donné l'ordre de le faire.

Lgén Macdonald : Aussi fiers que nous soyons du travail effectué en Afghanistan par des civils, nous en sommes encore au stade où nous apprenons à nous connaître même si nous commençons à nouer, à petite échelle, des collaborations. Cela se fait par petits groupes. Quelques agents des services correctionnels, quelques membres de la GRC. Sur ce plan-là, beaucoup reste à faire.

Le sénateur Banks : Permettez-moi maintenant de vous poser une question que je ne devrais peut-être pas vous poser. Je vous demande de jeter un regard du côté du Parlement; il n'est pas nécessaire que ce soit un regard indulgent. Lorsque s'est produit l'événement qui fait l'objet de ma question, vous, général Macdonald, étiez encore sous les drapeaux et vous, général Macnamara, aviez l'avantage de voir tout cela de haut et de pouvoir observer ce qui se passait. Ce que vous avez dit au sujet de l'approche pangouvernementale me paraît effectivement important. Il faut, en effet, qu'il y ait à ces missions, un volet civil, mais lorsqu'en Afghanistan, nous avons compris qu'il s'agissait là d'un aspect essentiel de notre intervention, ce volet était entièrement assuré par des militaires qui, à toutes fins utiles, constituaient le secrétariat du président à Kaboul. C'étaient des officiers de l'armée canadienne. Nous nous étions à l'époque demandés s'il convenait d'envoyer sur place des civils, mais il fut décidé que non. Je parle là de l'époque où le Colonel Labbé s'y trouvait.

Dans votre rappel du contexte historique, général Macnamara, vous avez évoqué les précédents où le Canada a envoyé des corps expéditionnaires comme c'est actuellement le cas, mais c'est la première fois que le Parlement se prononce en fonction de considérations autres que le succès qui, naguère, voulait simplement dire la victoire, mais ce n'est plus le cas. Vous nous avez rappelé que c'est uniquement dans le cas présent, que le Parlement — et j'admets que le parti auquel j'appartiens est tout aussi responsable de ça, tout aussi coupable que le parti actuellement au pouvoir — a décidé arbitrairement de la fin des opérations, quel que soit le point où nous en sommes, quelle que soit la réussite de ce que nous avons pu faire, sans tenir le moindre compte du fait qu'aujourd'hui il ne s'agit plus de victoire, mais de considérations tout à fait différentes.

Vous évoquiez le degré d'engagement des membres de l'alliance, facteur essentiel d'une éventuelle réussite. Cela étant, comment est-il possible que la fin des opérations ait été décrétée par des politiciens zélés? Il a, en effet, été décidé que, malgré tout ce qui a été fait, malgré tous les moyens qui ont été mis en œuvre,

have bought for you, never mind how many lives have been lost, never mind where we are on the continuum of what would be measured as success, we are leaving on that day. Can we hold our head up and do that?

To finish, is Parliament not meddling in a strategic question that is best left to people who know about strategy?

Brig.-Gen. Macnamara: Senator Lang said that he would like more people to hear what I said at the outset. I would suggest that parliamentarians were well-meaning but poorly informed. If someone had asked whether they understand what our national interests are and what national interests are at risk and at stake in this decision, would they know that the impact this will have on our relationship with the United States would be so substantial, could be so substantial, that if we stay and help out and do our job alongside our NATO allies we will be good guys, and if we do not we will be bad guys? You know and I know that the impact will be a whole lot worse than we would like it to be. If we look at this through national interests, where do our vital national interests start? They start at the forty-ninth parallel right behind us, because our economic prosperity and our physical and continental security are absolutely dependent upon our foremost relationship with the United States. General Macdonald has been all through this with NORAD and knows how important it is when the defence of North America is absolutely dependent upon them. We are probably the most fortunate country in the world to be as close as we are to the United States, but let us not be foolish about how far that can go.

Senator Banks: Would you not agree that our uncompromising commitment would depend on Canada first having said yes? I give you the example of Iraq, where Canada said no. It turns out that we were right for very good reasons. This committee happened to be at the White House in the week after the beginning of the second Iraq war. We took considerable flak on that occasion, but we were right. Canada had not said yes and then decamped, in effect, if that is the right word. Is that a difference? I assume that you do not think Canada ought to have gone to war in Iraq.

Brig.-Gen. Macnamara: No, I do not think we could have, frankly, but that is another matter. General Macdonald was there.

We must understand that the Afghanistan situation was declared to be an Article 5 situation for NATO. Canada had an obligation, and that obligation still exists. It has not been withdrawn. Another part of what concerns me is what good is Article 5 if we put a time limit on it and withdraw.

Senator Banks: What good is an alliance if people can leave it?

Brig.-Gen. Macnamara: Yes.

malgré toutes les vies qui ont été perdues et quel que soit le point où nous en sommes, nous nous retirerons le jour dit. Peut-on effectivement agir de la sorte sans déchoir?

En un mot, le Parlement ne s'imisce-t-il pas dans une question stratégique qui devrait être laissée à l'appréciation de ceux qui s'y connaissent?

Bgén Macnamara : Le sénateur Lang disait tout à l'heure qu'il faudrait que davantage de gens entendent ce que j'ai dit tout à l'heure. D'après moi, les parlementaires sont bien intentionnés, mais pas aussi bien informés. Si quelqu'un leur avait demandé s'ils saisissent bien ce que commande l'intérêt national et s'ils comprennent que cette décision est de nature à porter atteinte à certains intérêts du pays, auraient-ils répondu qu'ils sont parfaitement au courant des répercussions que cette décision risque d'avoir sur nos rapports avec les États-Unis. Savent-ils que si nous continuons à assurer notre mission au côté de nos alliés de l'OTAN nous compterons parmi les peux mais que si nous nous retirons, nous nous ferons plutôt mal voir? Nous savons tous les deux qu'un tel retrait aurait de graves répercussions. Cela étant, quelle est la conduite que nous dicte l'intérêt national? Je précise que cet intérêt a comme point d'appui le 49^e parallèle, étant donné que notre prospérité et notre sécurité dépendent entièrement de la relation que nous entretenons avec les États-Unis. Le général Macdonald a pu, de l'intérieur du NORAD, saisir tout cela et il comprend fort bien l'importance de cette relation puisque la défense du continent nord-américain dépend entièrement des États-Unis. Nous avons cette très grande chance d'être situés à côté des États-Unis, mais ne nous faisons pas d'illusions quant à la solidité inconditionnelle des liens qui nous unissent.

Le sénateur Banks : N'êtes-vous pas d'accord que notre engagement doit être tenu, étant donné que le Canada l'a accepté au départ? Je prends l'exemple de l'Irak, là où le Canada avait refusé. Il s'avère que nous avons en fait de très bonnes raisons de dire non. Les membres de notre comité se trouvaient à la Maison blanche la semaine suivant le début de la seconde guerre d'Irak. Nous avons à cette occasion essuyé de sérieux reproches, mais le Canada n'avait pas commencé par dire oui, pour se désister après coup. Est-ce une différence à retenir en l'occurrence? Ai-je raison de supposer que le Canada ne devait effectivement pas prendre part à la guerre en Irak?

Bgén Macnamara : Non, je ne pense pas, en fait, que nous le pouvions, mais ça, c'est une autre histoire. Le général Macdonald s'y trouvait à l'époque.

Ce qu'il faut comprendre c'est que l'OTAN a déclaré que l'intervention en Afghanistan relève de l'article 5 de l'OTAN. Cela étant, le Canada était tenu de participer et cette obligation subsiste. J'ajoute qu'on voit mal à quoi sert l'article 5, si les États membres peuvent imposer à leur participation une limite dans le temps et décider de se retirer.

Le sénateur Banks : À quoi sert en effet une alliance si les alliés peuvent simplement décider de s'en retirer?

Bgén Macnamara : En effet.

The Chair: I would like to hear from both of you what it means to the alliance. There are many questions about whether NATO has functioned properly in this situation, whether it is cumbersome and whether it can make the right decisions. However, if Canada takes its leave, in the minds of many of its allies, prematurely, what does it mean for NATO?

Lt.-Gen. Macdonald: Canada is known to have contributed a great deal. The parliamentary decision for military forces to leave Kandahar in 2011 was a reasonable decision at the time. It granted the ability to come to some agreement on what should happen. However, things have changed since then. They have not evolved as quickly as was expected. A reasonable approach would be to rethink whether that was the right decision. I draw your attention to the Conference of Defence Associations' position paper that suggests perhaps another John Manley-like panel might be an approach to help inform future discussions. Senator Wallin contributed to the Manley panel.

I think everyone understands if Canada's large combat force leaves Kandahar — the mission is unsustainable over the longer term — but what is the alternative? What else can Canada provide to contribute to training, mentoring and supporting the Kandahar Provincial Reconstruction Team? What other things have we done or could we do that are perhaps less demanding but would verify that Canada is still part of the alliance and that we contribute to our NATO commitment made along with other NATO partners, without saying that Canada decided in 2011 that Article 5 no longer applies and we are leaving? Is that realistic?

Senator Banks: I will ask two questions about what you just said.

The Chair: Quickly, please, since we are past our time again.

Senator Banks: Our present commitment in Afghanistan is unsustainable. We have heard otherwise from some people. In your opinion, is it unsustainable?

Lt.-Gen. Macdonald: The commander of the army will say he is inundated with volunteers to go to Afghanistan. However, the reality is that the operational tempo created in the Canadian Forces along with demands in other areas — and now the pressures of the budget — increasingly cause the mission to be more difficult to sustain. The more reasoned approach to Afghanistan would be that Canada can continue in Afghanistan at a much lower level of expense and resources.

Senator Banks: Can we have an operational provincial reconstruction team, PRT?

Lt.-Gen. Macdonald: Yes, I think so.

La présidente : Je voudrais que vous nous donniez tous les deux votre avis au sujet de ce qu'un tel retrait voudrait dire pour l'alliance. Il est possible, certes, de se demander si en l'occurrence l'OTAN a fonctionné correctement, si ses procédures ne sont pas trop lourdes et si l'alliance est capable de prendre les bonnes décisions. Mais si le Canada se retire, prématurément aux yeux de bon nombre de ses alliés, quelle va être, au niveau de l'OTAN, l'incidence de son retrait?

Lgén Macdonald : Chacun est au courant des grands efforts que le Canada a consentis jusqu'ici. La décision du Parlement de retirer nos forces militaires de Kandahar en 2011 n'avait à l'époque rien de déraisonnable. Cette décision laissait en effet la place à un éventuel accord concernant la suite des événements. Les choses ont cependant changé depuis ce temps. La situation n'a pas évolué aussi rapidement que prévu. Cela étant, il serait raisonnable de se demander si cette décision doit être maintenue. Qu'il me soit permis d'attirer votre attention sur l'exposé de position de la Conférence des associations de la défense, selon lequel il conviendrait peut-être de nommer un autre groupe d'experts comme celui qu'a animé John Manley, pour alimenter la réflexion sur la question. Le sénateur Wallin faisait à l'époque partie de ce groupe.

Je pense que tout le monde comprendrait si le Canada retirait de Kandahar l'importante force combattante qui s'y trouve actuellement car la mission qui lui a été confiée ne peut être soutenue à plus long terme, mais que faire d'autre? Comment le Canada peut-il contribuer autrement à la formation et au soutien de l'équipe provinciale de reconstruction de Kandahar? Quelles sont les autres choses que nous avons faites ou que nous pourrions faire qui exigeraient de nous moins de sacrifices, tout en démontrant que le Canada continue à faire partie de l'alliance et continue à faire sa part aux côtés de ses alliés, afin que personne ne puisse dire que le Canada a décidé qu'en 2011 l'article 5 cesserait de s'appliquer et qu'il entend purement et simplement se retirer? Est-ce vraiment une solution envisageable?

Le sénateur Banks : Permettez-moi de poser deux questions au sujet de ce que vous venez de dire.

La présidente : Puis-je vous demander d'être concis, car nous sommes à nouveau à court de temps.

Le sénateur Banks : Nous ne pouvons pas poursuivre les efforts que nous faisons actuellement en Afghanistan bien que certains prétendent le contraire. D'après vous, est-ce effectivement le cas?

Lgén Macdonald : Selon le commandant de l'armée, il y a un véritable effet de volontaires qui demandent à être envoyés en Afghanistan. Le fait est, cependant, que compte tenu du rythme des opérations, et des autres tâches à accomplir — et maintenant aussi des contraintes budgétaires — la mission des Forces canadiennes à Kandahar peut difficilement se poursuivre. Une solution raisonnable consisterait à voir le Canada maintenir une présence active en Afghanistan, mais une présence moins coûteuse en ressources et, surtout, en vies humaines.

Le sénateur Banks : Sommes-nous en mesure de maintenir une équipe provinciale de reconstruction opérationnelle?

Lgén Macdonald : Je pense que oui.

Senator Banks: Would someone else defend the PRT rather than Canada?

Lt.-Gen. Macdonald: No, we should add military support to a PRT. The PRT is the whole-of-government wave to the future.

Senator Banks: The PRT is very interesting because Canada found that it is all very well to have a PRT close to Kandahar City, but we need to have a company of infantry to defend it, and that came after the fact. In your view, should Canada keep soldiers in Afghanistan to protect the operations of the PRT?

Brig.-Gen. Macnamara: If we continue with the PRT, I think we have an obligation to it. If we do not do it, the Americans will and if the Americans do it, the Americans will take over the PRT. Therefore, the question is whether we want to be a part of the PRT, and if we do, we have to look after our own people.

To answer the previous question asked about whether this will impact NATO, if we go ahead with this decision, my nightmare is that Canada will forever be known in NATO as “the Canadian position on a deployment.” From this point forward, people will say they will take the Canadian position and leave in two years or whatever. I do not want Canada to be seen in that context.

Senator Day: The Dutch are leaving this year.

Brig.-Gen. Macnamara: The Dutch are in a similar quandary. They have had very difficult political problems, as you know.

Senator Banks: We are taking the Dutch position.

Senator Lang: I have two quick questions. I assume the report has been disseminated amongst all the players and that other countries' personnel have read it. What response are you getting to date with respect to what you recommend?

Brig.-Gen. Macnamara: Everything I have heard until noon today is that everyone who has seen the report considers it an excellent report. NATO staff have said they are grateful to receive it. The ideas are consistent with what others are saying. Some of our ideas may not be new, but it is the kind of common approach that people want. We are getting very good feedback.

Senator Lang: My other question has to do with NATO and the organization you are part of. Have you considered putting a framework together for a public relations campaign in Canada to explain what NATO is, what it does and why we should support it? Someone should do this.

Le sénateur Banks : Cette équipe provinciale de reconstruction serait-elle défendue par des Canadiens ou par quelqu'un d'autre?

Lgén Macdonald : Non, il faudrait lui adjoindre un soutien militaire. Les équipes provinciales de reconstruction sont un des éléments de l'approche pangouvernementale qui représente, en ce domaine, l'avenir.

Le sénateur Banks : Le problème des équipes provinciales de reconstruction est très intéressant, car le Canada s'est aperçu, après coup, que pour qu'une telle équipe puisse faire son travail, il faut la faire défendre par une compagnie d'infanterie. D'après vous, le Canada devrait-il maintenir un contingent militaire en Afghanistan pour protéger l'équipe provinciale de reconstruction?

Bgén Macnamara : Si nous y maintenons une EPR, nous y serons bien obligés. Si nous ne le faisons pas, les Américains le feront à notre place et remplaceront notre équipe de reconstruction par une des leurs. Il s'agit donc de décider si nous souhaitons y maintenir une équipe provinciale de reconstruction et si nous décidons effectivement de le faire, il nous faudra nous-mêmes assurer sa protection.

Pour répondre maintenant à votre question précédente concernant les incidences au niveau de l'OTAN du maintien de la décision de nous retirer, je crains fort que cette décision soit désormais connue sous le sobriquet de « Position du Canada en matière de déploiement ». Cela servira alors de prétexte à certains pays qui invoqueront la position du Canada et qui, après deux ans de service, décideront de se retirer. Je ne voudrais pas voir le Canada acquérir une telle réputation.

Le sénateur Day : Les Hollandais vont se retirer cette année.

Bgén Macnamara : Les Hollandais se trouvent un peu dans la même situation que nous. Vous n'ignorez pas les difficultés politiques qu'a entraînées pour le gouvernement la présence en Afghanistan d'un contingent hollandais.

Le sénateur Banks : Nous adoptons donc la position hollandaise.

Le sénateur Lang : J'aurais deux questions, très brèves, à vous poser. Je tiens pour acquis que votre rapport a été diffusé aux partis intéressés et que les responsables étrangers en ont pris connaissance. Quelles sont, jusqu'ici, les réactions que vous avez enregistrées?

Bgén Macnamara : Jusqu'ici, tout le monde semble trouver ce rapport excellent. Les gens de l'OTAN nous sont reconnaissants et les idées qui y sont exposées vont dans le sens de ce que d'autres ont recommandé. Certaines des idées exprimées ne sont peut-être pas nouvelles, mais elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche unitaire conforme à ce que les gens veulent. Les réactions enregistrées sont excellentes.

Le sénateur Lang : Ma deuxième question concerne l'OTAN et l'organisation dont vous faites partie. Que pensez-vous de l'idée de concevoir une campagne de relations publiques afin de mieux faire connaître l'OTAN aux Canadiens, de leur expliquer à quoi sert cette alliance et pourquoi nous devons la soutenir. Un tel effort me semblerait utile.

Brig.-Gen. Macnamara: The quick answer is no. A NATO council in Toronto has that as its primary responsibility. It runs conferences and the like. The Conference of Defence Associations has had a major speakers program across this country to inform people about our military operations, including NATO. We talk to a lot of people, but unfortunately it does not seem to make a lot of difference.

The Chair: Thank you. I appreciate your time and for agreeing to come with short notice. I want to echo Senator Lang. Your opening comments were very helpful. Thank you for refocusing our minds on why we are doing what we are doing.

Our thanks to Lt.-Gen. George Macdonald and Brig.-Gen. Don Macnamara. That brings to an end this meeting of the Standing Senate Committee on National Security and Defence.

(The committee adjourned.)

Bgén Macnamara : À Toronto, il y a un conseil de l'OTAN qui est essentiellement chargé de cela. Il organise notamment des conférences. La Conférence des associations de la défense administre pour sa part un programme dans le cadre duquel des conférenciers prennent la parole pour expliquer les opérations menées par nos forces armées, y compris dans le cadre de l'OTAN. Nous discutons de tout cela avec de nombreuses personnes, mais, malheureusement, le message ne semble pas très bien passer.

La présidente : Je tiens à vous remercier du temps que vous nous avez consacré et du fait d'avoir répondu à notre invitation dans un si bref délai. Je me joins à ce qu'a dit le sénateur Lang. Nous vous avons écouté avec le plus vif intérêt. Nous vous remercions de nous avoir précisé les raisons qui sous-tendent ce que nous faisons actuellement.

Lieutenant-général George Macdonald et brigadier-général Don Macnamara, nous vous remercions. Cela nous amène à la fin de cette séance du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

(La séance est levée.)

Air Force Association of Canada:

Lieutenant-General (Retired) George Macdonald, Honourary National President, Former Deputy Commander of NORAD.

As an individual:

Brigadier-General (Retired) Don Macnamara, OMM, CD, Past President and Board Member, Conference of Defence Associations Institute, and Board Member, Canadian International Council.

Association de la Force aérienne du Canada :

Lieutenant-général (retraité) George Macdonald, président national honoraire, Ancien commandant adjoint du NORAD.

À titre personnel :

Brigadier-général (retraité) Don Macnamara, OMM, CD, ancien président et membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, et membre du conseil d'administration du Conseil international du Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, April 19, 2010

As an individual:

Colonel (Retired) Mike Capstick, Peace Dividend Trust (by video conference).

Canada-Afghanistan Solidarity Committee:

Terry Glavin, Research Coordinator.

National Defence:

Brigadier-General Jonathan Vance, Former Commander, Joint Task Force — Afghanistan.

Monday, April 26, 2010

As an individual:

Paul Chapin, Former Director General of International Security, Foreign Affairs and International Trade, Member of the Board of Directors, Conference of Defence Associations.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 19 avril 2010

À titre personnel :

Colonel (retraité) Mike Capstick, Peace Dividend Trust (par vidéoconférence).

Comité de solidarité Canada-Afghanistan :

Terry Glavin, coordonnateur de la recherche.

Défense nationale :

Brigadier-général Jonathan Vance, ancien commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan.

Le lundi 26 avril 2010

À titre personnel :

Paul Chapin, ancien directeur général de la Sécurité internationale, Affaires étrangères et Commerce international, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense.

(Suite à la page précédente)