

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

FOREIGN AFFAIRS  
AND INTERNATIONAL  
TRADE

*Chair:*

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, March 1, 2017  
Thursday, March 2, 2017 (in camera)

Issue No. 19

*Seventh meeting:*

Bill S-219, An Act to deter  
Iran-sponsored terrorism,  
incitement to hatred, and  
human rights violations

and

*Ninth and tenth meetings:*

Study on recent political and economic developments in  
Argentina in the context of their potential impact on  
regional and global dynamics, including on Canadian  
policy and interests, and other related matters

and

*Fifth meeting:*

Study on opportunities for strengthening cooperation with  
Mexico since the tabling, in June 2015, of the committee report  
entitled *North American Neighbours: Maximizing Opportunities  
and Strengthening Cooperation for a more Prosperous Future*

WITNESS:  
(See back cover)

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DU COMMERCE  
INTERNATIONAL

*Présidente :*

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017  
Le jeudi 2 mars 2017 (à huis clos)

Fascicule n° 19

*Septième réunion :*

Projet de loi S-219, Loi visant à dissuader l'Iran  
de parrainer des actes constituant du terrorisme,  
de l'incitation à la haine et des violations  
des droits de la personne

et

*Neuvième et dixième réunions :*

Étude sur les faits nouveaux en matière de politique et  
d'économie en Argentine dans le cadre de leur répercussion  
possible sur les dynamiques régionale et globale, dont les  
politiques et intérêts du Canada, et d'autres sujets connexes

et

*Cinquième réunion :*

Étude sur le potentiel de renforcement de la coopération avec le  
Mexique depuis le dépôt du rapport du comité, en juin 2015,  
intitulé : *Voisins nord-américains : maximiser les occasions et  
renforcer la coopération pour accroître la prospérité*

TÉMOIN :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
FOREIGN AFFAIRS AND  
INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Percy E. Downe, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan	* Harder, P.C.
Bovey	(or Bellemare)
* Carignan, P.C.	Housakos
(or Martin)	Marshall
Cools	Ngo
Cordy	Oh
Dawson	Saint-Germain
Duffy	Woo
Gold	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Patterson (*March 2, 2017*).

The Honourable Senator Duffy replaced the Honourable Senator Marwah (*February 28, 2017*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Marshall (*February 16, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU  
COMMERCE INTERNATIONAL

*Présidente* : L'honorable A. Raynell Andreychuk

*Vice-président* : L'honorable Percy E. Downe

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan	* Harder, C.P.
Bovey	(ou Bellemare)
* Carignan, C.P.	Housakos
(ou Martin)	Marshall
Cools	Ngo
Cordy	Oh
Dawson	Saint-Germain
Duffy	Woo
Gold	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Marshall a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 2 mars 2017*).

L'honorable sénateur Duffy a remplacé l'honorable sénateur Marwah (*le 28 février 2017*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénatrice Marshall (*le 16 février 2017*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2017  
(47)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:18 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Bovey, Cordy, Dawson, Downe, Duffy, Gold, Housakos, Ngo, Oh, Patterson, Saint-Germain and Woo (14).

*In attendance:* Natalie Mychajlyszyn, Pascal Tremblay and Alexandra Smith, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on October 5, 2016, the committee continued its consideration of Bill S-219, An Act to deter Iran-sponsored terrorism, incitement to hatred, and human rights violations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

**WITNESS:**

*As an individual:*

George A. Lopez, Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., Professor Emeritus of Peace Studies at the Kroc Institute for International Peace Studies (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Lopez made a statement and answered questions.

At 5:11 p.m., the committee suspended.

At 5:12 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on March 22, 2016, the committee continued its study on the opportunities for strengthening cooperation with Mexico since the tabling, in June 2015, of the committee report entitled *North American Neighbours: Maximizing Opportunities and Strengthening Cooperation for a more Prosperous Future*. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

The chair made a statement.

After debate, the Honourable Senator Cordy moved:

That the following supplementary budget application (on the opportunities for strengthening cooperation with Mexico since the tabling, in June 2015, of the committee report entitled *North American Neighbours: Maximizing Opportunities and Strengthening Cooperation for a more Prosperous Future*) for the fiscal year ending March 31,

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017  
(47)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Bovey, Cordy, Dawson, Downe, Duffy, Gold, Housakos, Ngo, Oh, Patterson, Saint-Germain et Woo (14).

*Également présents :* Natalie Mychajlyszyn, Pascal Tremblay et Alexandra Smith, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 octobre 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-219, Loi visant à dissuader l'Iran de parrainer des actes constituant du terrorisme, de l'incitation à la haine et des violations des droits de la personne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

*À titre personnel :*

George A. Lopez, professeur émérite en études de la paix et titulaire de la chaire Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., Kroc Institute for International Peace Studies (par vidéoconférence).

La présidente ouvre la séance.

M. Lopez fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 11, la séance est suspendue.

À 17 h 12, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 mars 2016, le comité poursuit son étude sur le potentiel de renforcement de la coopération avec le Mexique depuis le dépôt du rapport du comité, en juin 2015, intitulé *Voisins nord-américains : maximiser les occasions et renforcer la coopération pour accroître la prospérité*. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

La présidente prend la parole.

Après débat, l'honorable sénatrice Cordy propose :

Que la demande de budget supplémentaire suivante (sur le potentiel de renforcement de la coopération avec le Mexique depuis le dépôt du rapport du comité, en juin 2015, intitulé *Voisins nord-américains : maximiser les occasions et renforcer la coopération pour accroître la prospérité*) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017, pour un montant de

2017, in the amount of \$10,500 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Activity 1:	
Mexico City	\$ 10,500
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 10,500</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:16 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the meeting.

At 5:28 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on March 22, 2016, the committee continued its study on recent political and economic developments in Argentina in the context of their potential impact on regional and global dynamics, including on Canadian policy and interests, and other related matters. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee consider a draft report.

At 5:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, March 2, 2017  
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met in camera this day at 10:33 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Bovey, Cordy, Dawson, Downe, Gold, Housakos, Marshall, Ngo, Oh, Saint-Germain and Woo (13).

*Other senator present:* The Honourable Senator Marwah (1).

*In attendance:* Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on March 22, 2016, the committee continued its study on recent political and economic developments in Argentina in the context of their potential impact on regional and global dynamics, including on Canadian policy and interests, and other related matters. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

10 500 \$, soit approuvée aux fins de présentation au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

**RÉSUMÉ DES DÉPENSES**

Activité 1 :	
Ville de Mexico	10 500 \$
<b>TOTAL</b>	<b>10 500 \$</b>

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 15, la séance est suspendue.

À 17 h 16, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle durant la séance.

À 17 h 28, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 mars 2016, le comité poursuit son étude sur les faits nouveaux en matière de politique et d'économie en Argentine dans le cadre de leur répercussion possible sur les dynamiques régionale et globale, dont les politiques et intérêts du Canada, et d'autres sujets connexes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

À 17 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 2 mars 2017  
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit à huis clos aujourd'hui, à 10 h 33, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Bovey, Cordy, Dawson, Downe, Gold, Housakos, Marshall, Ngo, Oh, Saint-Germain et Woo (13).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Marwah (1).

*Également présents :* Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 22 mars 2016, le comité poursuit son étude sur les faits nouveaux en matière de politique et d'économie en Argentine dans le cadre de leur répercussion possible sur les dynamiques régionale et globale, dont les politiques et intérêts du Canada, et d'autres sujets connexes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

The chair made a statement.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the meeting.

After debate, the Honourable Senator Ngo moved:

That the draft report be adopted; and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report, taking into consideration this meeting's discussion, including the executive summary and recommendations, with any necessary editorial, grammatical and translation changes required; and that the steering committee be empowered to make decision on behalf of the committee to publicize the report with the support of the Senate Communications Directorate, including determining the appropriate timing for tabling the report and tabling the report.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:31 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Marie-Eve Belzile

*Clerk of the Committee*

La présidente ouvre la séance.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle durant la séance.

Après débat, l'honorable sénateur Ngo propose :

Que le projet de rapport soit adopté; que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui, y compris le résumé et les recommandations, et à y apporter les modifications nécessaires sur le plan de la forme, de la grammaire et de la traduction; et que le comité directeur soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité concernant la publication du rapport, avec l'aide de la Direction des communications du Sénat, notamment pour ce qui est de la date de dépôt du rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 1, 2017

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill S-219, An Act to deter Iran-sponsored terrorism, incitement to hatred, and human rights violations, met this day at 4:18 p.m. to give consideration to the bill; and to study opportunities for strengthening cooperation with Mexico since the tabling, in June 2015, of the committee report entitled *North American Neighbours: Maximizing Opportunities and Strengthening Cooperation for a more Prosperous Future* (consideration of a draft budget).

**Senator A. Raynell Andreychuk** (*Chair*) in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. We will continue today to examine Bill S-219, An Act to deter Iran-sponsored terrorism, incitement to hatred, and human rights violations.

Appearing before us by video conference from Indiana is Mr. George A. Lopez, Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., Professor Emeritus of Peace Studies at the Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

Thank you for joining us, Mr. Lopez. I know that you've been in touch with the clerk and you know we are studying this bill, which is a private member's bill in the Senate of Canada. We have had various witnesses reflecting on parts of the bill. I trust that you have seen the bill and can add to our discussions. The floor is yours, and we will follow with questions.

**George A. Lopez, Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., Professor Emeritus of Peace Studies at the Kroc Institute for International Peace Studies, as an individual:** Thank you, members of the committee. It's truly an honour for me to be with you this afternoon to talk about these very important issues of how to constrain terrorism and enhance, improve and protect human rights in a difficult situation like contemporary Iran.

As both Canada and my own country applauded the agreement with Iran, certified by the Security Council and negotiated by the P5+1 over a year ago, we know that Iran still is a multifaceted country in how it interprets its own security concerns and provides hatred-based action to internal politics quite often, particularly represses certain religious groups, has

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi S-219, Loi visant à dissuader l'Iran de parrainer des actes constituant du terrorisme, de l'incitation à la haine et des violations des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 18 pour étudier le projet de loi, ainsi que pour étudier le potentiel de renforcement de la coopération avec le Mexique depuis le dépôt du rapport du comité, en juin 2015, intitulé : *Voisins nord-américains : maximiser les occasions et renforcer la coopération pour accroître la prospérité* (étude de l'ébauche d'un budget).

**La sénatrice A. Raynell Andreychuk** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur le projet de loi S-219, Loi visant à dissuader l'Iran de parrainer des actes constituant du terrorisme, de l'incitation à la haine et des violations des droits de la personne.

Aujourd'hui, par vidéoconférence d'Indiana, nous recevons M. George A. Lopez, professeur émérite en études de la paix et titulaire de la chaire Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., de l'Institut Kroc pour les études internationales de la paix à l'Université Notre-Dame.

Merci de comparaître, monsieur Lopez. Je sais que vous avez été en communication avec la greffière et que vous savez que nous étudions ce projet de loi d'initiative parlementaire au Sénat du Canada. Nous avons entendu divers témoins nous donner leur avis sur différentes parties du projet de loi. Je présume que vous avez vu le projet de loi et que vous pourrez contribuer à nos discussions. Vous avez la parole. Nous vous poserons ensuite des questions.

**George A. Lopez, professeur émérite en études de la paix et titulaire de la chaire Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C., Kroc Institute for International Peace Studies, à titre personnel :** Merci, membres du comité. C'est un honneur d'être avec vous aujourd'hui pour vous parler de cette question très importante, à savoir comment limiter le terrorisme et améliorer et protéger les droits de la personne dans une situation difficile comme celle de l'Iran contemporain.

Comme le Canada et mon pays ont accueilli favorablement l'accord conclu avec l'Iran, c'est-à-dire l'accord certifié par le Conseil de sécurité et négocié par le 5P+1 il y a plus d'un an, nous savons que l'Iran est toujours un pays multidimensionnel dans la façon dont il interprète ses propres préoccupations en matière de sécurité et qu'il favorise souvent des actions fondées

provided extreme amounts of support for the terrorist group Hezbollah, particularly in the Syrian war, and has changed the character of that struggle of the Syrian people in its nature.

Iran is often on the radar screen of international agencies and human rights organizations, as well as those that monitor terrorism. Although many of us were hopeful with the 2013 election of Mr. Rouhani, seemingly a moderate, and his subsequent signing of that agreement with the West, it's clear that he has neither the political leverage nor the inclination to change some long-standing Iranian behaviour with regard to the Bahá'í and internal dissent. Often, as Canada well knows in the situation of one of your own professors held in an Iranian jail for a number of months, they have no qualms about also jailing foreigners who are there in various capacities to extend goodwill to the Iranian people.

The case of Iran is particularly disturbing because of the strengths and actions within the domestic political arena, and the foreign policy actions of the Revolutionary Guard. I was encouraged in the bill you are discussing today to see a precise focus on the work of the guard and an attempt to document and be clear about their particular actions.

Committee members are well aware of the ways in which targeted sanctions used by your country, my own and others have had some success in dealing with bad actors in the international arena. We now have a set of tools regarding the freezing of financial assets, going after the bank accounts of actors like the Revolutionary Guard, suspending credits and controlling international financial exchanges outside our own country with regard to the interactions with these actors. We have ways of denying them actions and denying them contact with different kinds of financial markets. Ultimately, we have the ability to ban travel of individuals associated with these entities.

All of these have been useful and effective tools. At the same time, most of us who are either researchers or practitioners in the sanctions area know that there are sometimes limits to the effectiveness of these if effectiveness is defined as changing the behaviours of the actors we target.

Most observers caution that sanctions are successful in improving human rights performance less than 33 per cent of the time. Our track record with not only deterring but also changing the resources available to terrorist groups is higher than that, often in the upper 40s. When you look at concerted international and national action with regard to al-Qaeda, ISIL or others, we have probably a higher success rate.

The debate about the effectiveness of sanctions for punishing human rights violators or enhancing the human rights in fragile environments is quite a difficult and strong one. The plain reality

sur la haine au sein des politiques internes, qu'il réprime certains groupes religieux, qu'il fournit un énorme soutien au groupe terroriste Hezbollah — surtout dans la guerre en Syrie —, et qu'il a modifié la nature de cette lutte du peuple syrien.

L'Iran fait souvent partie des préoccupations des organismes internationaux et des organismes de défense des droits de la personne, ainsi que de celles des organismes qui surveillent les activités liées au terrorisme. Même si un grand nombre d'entre nous fondaient des espoirs sur l'élection de M. Rouhani en 2013 — il semblait être un candidat modéré —, et sur l'accord qu'il a ensuite signé avec l'Occident, il est clair qu'il n'a pas l'influence politique nécessaire ou l'envie de modifier certains comportements iraniens de longue date à l'égard du bahaïsme et du désaccord international. Souvent, comme le Canada le sait bien étant donné que l'un de ses professeurs a été détenu dans une prison iranienne pendant plusieurs mois, l'Iran n'hésite pas à emprisonner des étrangers qui sont sur son territoire pour exercer diverses fonctions qui visent à aider le peuple iranien.

Le cas de l'Iran est particulièrement troublant en raison des forces et des activités dans l'arène politique nationale et des décisions en matière de politique étrangère prises par la Garde révolutionnaire. Le projet de loi dont vous discutez aujourd'hui est encourageant, car il mentionne précisément les activités de la garde et une tentative de documenter et de préciser ces activités.

Les membres du comité savent bien comment les sanctions ciblées utilisées par votre pays, le mien et d'autres pays ont permis d'agir efficacement dans le cas d'intervenants malveillants sur la scène internationale. Nous avons maintenant une série d'outils liés au gel des actifs financiers et grâce auxquels nous pouvons cibler les comptes bancaires d'intervenants comme ceux de la Garde révolutionnaire, suspendre le crédit et contrôler les échanges financiers internationaux de ces personnes à l'extérieur de notre propre pays. Nous avons des moyens de les empêcher de mener des activités et de communiquer sur différents types de marchés financiers. Au bout du compte, nous avons la capacité d'interdire les déplacements de personnes liées à ces entités.

Ce sont tous des outils utiles et efficaces. En même temps, la plupart des chercheurs ou des praticiens dans le domaine des sanctions savent qu'il y a parfois des limites à l'efficacité de ces outils si cette efficacité est liée à la modification des comportements des personnes ciblées.

La plupart des observateurs tiennent à préciser que les sanctions réussissent à améliorer le rendement en matière de droits de la personne dans moins de 33 p. 100 des cas. Notre taux de réussite en ce qui concerne non seulement la dissuasion d'offrir des ressources aux terroristes, mais également la modification de ces ressources, est plus élevé, car il dépasse souvent 40 p. 100. Lorsqu'il s'agit des mesures concertées prises à l'échelle nationale et internationale contre Al-Qaïda, l'État islamique ou d'autres groupes, ce taux est probablement encore plus élevé.

Le débat sur l'efficacité des sanctions visant à punir les responsables de violations des droits de la personne ou à améliorer la situation des droits de la personne dans des milieux

of history is that sanctions to improve human rights, however severe, have never toppled a repressive regime or a dictator. But they have had success in safeguarding rights in a particular country when what is going on in that country is domestic protest against the repression. The stronger the regime is in crushing that domestic opposition, the more difficult it is to have our sanctions be effective.

Generally, when analysts talk about how we can maximize whatever leverage we can get from human rights sanctions, it's often related to the question of how dependent that target regime or its actors are on us, or interdependent with regard to economic interchange. In other words, if you want to strong-arm, convince or persuade a regime to change its behaviour, it's got to be on the basis of things they feel will really inflict economic pain because we withdraw or withhold the kind of economic interaction we have long had.

When people critique sanctions as being effective, they often suggest that it's because they were designed in a flawed way, they didn't go after the correct human rights actors, or that there are likely to be implemented with only a half-hearted approach as a government turns its back on certain business entities that want to continue contact in that country under sanctions. I don't detect any of those weaknesses in the bill you shared with me, Bill S-219. I think you're right on in terms of thinking about how you document, monitor and continue to point to the specific violators within the Iranian government on sanctions and terrorism issues.

At the same time, our lessons of the past two decades point to ways in which sanctions to constrain or shut down terrorism or improve human rights have gone astray, and how we might make sure at this point of developing a bill that we don't fall victim to those past dilemmas.

The first dilemma of course is well-known: Sanctions are seen and most effective when they are a tool to policy-makers, such as you, in service to a larger policy. When sanctions move to be the de facto policy themselves — the biggest example being what the West collectively fell into in the 1990s with collective sanctions against Iraq — you have a failed tool because of an unarticulated and unspecified policy. It's certainly fair to say we're trying to improve human rights or do away with terrorism as some of the larger policy dimensions, but I'd urge to you think to be more specific within that framework as to the kinds of changes in behaviour you want the Iranians to undertake and then take the targeted financial and other actions that you believe will hit the targets most likely to feel the economic pain to produce the political change you want in behaviour.

fragiles est très difficile et intense. En effet, sur le plan historique, les sanctions qui visent à améliorer les droits de la personne, même si elles sont très sévères, n'ont jamais réussi à déstabiliser un régime répressif ou un dictateur. Toutefois, elles ont réussi à protéger des droits dans certains pays lorsque des manifestations contre la répression se déroulaient à l'échelle nationale dans ces pays. Plus le régime écrase l'opposition nationale, plus il est difficile d'imposer des sanctions efficaces.

En général, lorsque les analystes parlent de la façon dont nous pouvons maximiser les effets des sanctions liées aux droits de la personne, cela dépend souvent de la mesure dans laquelle le régime ciblé ou ses intervenants dépendent de nous ou de leur interdépendance à l'égard des échanges économiques. Autrement dit, si on veut forcer, convaincre ou persuader un régime de modifier son comportement, il faut se fonder sur des éléments qui, selon le point de vue du régime, causeront de grandes difficultés économiques, car nous éliminons ou cessons le type d'interaction économique de longue date que nous avons avec le pays visé.

Lorsque les gens critiquent l'efficacité des sanctions, ils laissent souvent entendre que c'est parce qu'elles ont été mal conçues, qu'elles ne visaient pas les bons intervenants en matière de droits de la personne, ou qu'elles seront probablement mises en œuvre à moitié lorsqu'un gouvernement tourne le dos à certaines entreprises qui souhaitent poursuivre les interactions dans le pays qui fait l'objet de sanctions. Je n'observe aucune de ces faiblesses dans le projet de loi S-219. Je crois que vous avez raison lorsque vous parlez de documenter, de surveiller et de dénoncer les responsables individuels de violations au sein du gouvernement iranien lorsqu'il s'agit de questions liées aux sanctions et au terrorisme.

En même temps, les leçons tirées des deux dernières décennies nous montrent de quelle façon des sanctions visant à restreindre ou à faire cesser le terrorisme ou à améliorer les droits de la personne peuvent s'écarter du droit chemin, et nous pouvons les utiliser pour veiller à élaborer un projet de loi qui ne reproduit pas ces anciens dilemmes.

Le premier dilemme est manifestement bien connu. En effet, on considère que les sanctions sont plus efficaces lorsqu'elles servent d'outils aux responsables des politiques, comme vous, dans le cadre d'une politique plus vaste. Lorsque les sanctions deviennent des politiques de facto — le meilleur exemple est celui de l'Occident qui, dans les années 1990, a pris des sanctions collectives contre l'Irak —, on se retrouve avec un outil brisé, car il s'agit d'une politique abstraite et imprécise. Il est certainement juste de dire qu'en grande partie, ces politiques tentent d'améliorer les droits de la personne et d'éliminer le terrorisme, mais je vous encourage vivement à tenter de préciser, dans ce cadre, le type de changement de comportement que vous souhaitez voir les Iraniens adopter. Je vous recommande ensuite de prendre des mesures ciblées dans le domaine financier et dans d'autres domaines qui, à votre avis, permettront d'atteindre les cibles qui éprouveront les plus grandes difficultés économiques, afin de provoquer le changement de comportement que vous souhaitez obtenir sur le plan politique.

Second, flowing from this reality about tools versus policy, human rights sanctions take longer to get compliance than other sanctions. That's because the regime has already considered the costs and benefits of violating international norms, or the way that more domestic protest may occur on the streets if they put in jail those who are already protesting. They have done a cost-benefit analysis in which they have judged, rightly or wrongly, that their survival is something that they are willing to stake as the highest institutional order, and they will absorb or deter certain kinds of economic pain that sanctions would bring.

When we have had some success in actually getting compliance on human rights sanctions, we find it's very piecemeal or partial, such as when political prisoners are released but religious persecution generally hasn't ended, or when certain support for particular terrorists is withdrawn but support for the favoured organization remains — in other words, a mixed record of improvement. We might even be skeptical about the intention being symbolic rather than a real change of policy. What makes continuing the sanctions most difficult is trying to figure out how we get the kind of reaction these sanctions intend.

Sanctions, therefore, work best when they don't only punish the actors in question or deny them resources, however important resource denial is, in areas like Syria. Sanctions are more effective when they not only enrage the target but set up a mechanism for engaging the target in bargaining; that is, inflicting sufficient pain and showing a willingness to keep at it in which you can then verbally and symbolically recognize partial compliance but say that this has now become so complex that it's time to sit down and bargain it out. When sanctions are most successful, they bring imposers and targets to the table to try to work out the crisis that generated sanctions in the first place.

Finally, it's important to note that sanctions, particularly the targeted kind, are only half of the policy tools that are often available to decision makers. They are representative of the sticks. Often states and certain kinds of legislation fail to recognize or to think through the particular carrots to bestow or lay out for the party under sanctioning to choose, if their behaviour increases according to international norms.

This clearly is one of the mechanisms that worked in the comprehensive agreement with the Iranians with regard to nuclear dynamics in that they could re-engage in domestic trade and investment with the West in exchange for guaranteeing intrusive inspections. The creative challenge for legislators going after terrorists or trying to improve human rights is determining the

Deuxièmement, en ce qui concerne cette réalité des outils comparativement aux politiques, les sanctions liées aux droits de la personne ne sont pas respectées aussi rapidement que d'autres sanctions. C'est parce que les intervenants du régime ont déjà calculé les coûts et les avantages de violer les normes internationales ou ont déjà prévu que le nombre de manifestations au pays pourrait augmenter s'ils emprisonnaient les personnes qui manifestent déjà. Ils ont donc mené une analyse coûts-avantages grâce à laquelle ils ont conclu, à tort ou à raison, qu'ils étaient prêts à mettre leur survie en jeu au plus haut niveau institutionnel, et qu'ils absorberont ou détourneront certains types de difficultés économiques engendrées par les sanctions.

Dans les cas où nous avons réussi à faire respecter les sanctions liées aux droits de la personne, nous avons constaté que cette réussite était souvent partielle ou fragmentée, par exemple lorsque des prisonniers politiques ont été libérés, mais que les persécutions religieuses générales n'ont pas cessé, ou lorsqu'un soutien à des terroristes individuels est éliminé, mais que ce soutien est toujours offert à l'organisation — autrement dit, le bilan des améliorations est très inégal. Nous pouvons même soupçonner que l'intention est symbolique et qu'elle n'entraîne aucun changement concret sur le plan politique. Dans ces cas, il est difficile de poursuivre l'application des sanctions, car on tente de déterminer la façon d'obtenir le type de réaction prévu par ces sanctions.

Ainsi, les sanctions fonctionnent mieux lorsqu'elles ne punissent pas seulement les intervenants en question ou les empêchent d'avoir accès aux ressources — même s'il est très important de leur refuser des ressources — dans des régions comme la Syrie. En effet, elles sont plus efficaces lorsqu'elles enragent non seulement la cible, mais qu'elles mettent également en œuvre un mécanisme pour encourager la cible à négocier, c'est-à-dire qu'on rend sa situation assez intolérable et qu'on lui démontre qu'on est prêt à continuer dans cette voie. On peut alors reconnaître un respect partiel verbal et symbolique, mais faire valoir que la situation est maintenant devenue tellement complexe qu'il est temps de négocier. Les sanctions fonctionnent mieux lorsqu'elles amènent les responsables des sanctions et la cible à tenter de négocier pour régler la crise qui a entraîné l'imposition de ces sanctions.

Enfin, il est important de souligner que les sanctions, surtout les sanctions ciblées, représentent seulement la moitié des outils politiques qui sont souvent offerts aux décideurs. Elles représentent les bâtons. D'autres États et certains types de mesures législatives ne reconnaissent pas ou ne pensent pas au type de carotte qu'il faut mettre au bout du bâton pour récompenser la partie qui fait l'objet de sanctions si ses comportements respectent davantage les normes internationales.

Il s'agit manifestement de l'un des mécanismes qui ont fonctionné dans l'accord global sur la question nucléaire qui a été conclu avec les Iraniens, c'est-à-dire qu'on a dit aux Iraniens qu'ils pourraient recommencer à participer au commerce national et aux investissements avec l'Occident s'ils garantissaient l'accès aux inspections intrusives. Le défi pour les législateurs qui ciblent

equivalent carrot that we can give or Canada can give under conditions of first imposing sanctions and then continuing to have that in our toolbox to work with to change Iranian behaviour.

I have three final comments.

I think those of us who have been frustrated with the slowness of improving human rights through targeted and strong measures are now focusing on new techniques that are important to examine. The first and most important may be a thorough analysis of the trade between our country and our businesses worldwide in high-tech communications goods, cellphones and satellites that might be used by a repressive regime to go after domestic political opponents.

We saw this in Syria writ large in that we came to too late an awareness of the way the Assad regime was able to target opponents and be there with snipers before a demonstration occurred because they had intercepted cellphone communications. What had that regime done in the midst of the beginning of protests? It went out on the international marketplace and bought tons of enhanced equipment, including the ability to decipher encryption. So now the jamming and discovery of the user's nature and their position is a big tool of repressive regimes. We have to think creatively in our own sanctioning how we go after those goods and deprive them of the actors who are using force in this illegitimate way.

A second concern is that we go after the primary entities such as the big power leaders and enforcers like the Revolutionary Guard, but human rights analysts are now asking who the enablers are. Who are the pillars that these groups stand on, whether financially or in various other ways of controlling information? It is important for the folks who enact human rights on the ground to dig a little bit at a second and third level.

I've often thought that the ability to get prison officials' names in what we know are political prisons and torture chambers and put them on lists and go after their internal bank accounts, even though they're not the big elites that hide things in Zurich banks. That sends a message to those enablers to think about changing their behaviour.

Lastly, I think in considering legislation, we might refer to an interesting article, an op-ed that appeared in *The Guardian* about 10 days ago now, written by the analyst John Prendergast and his colleague, George Clooney, who is very committed to this, which argued that the money laundering techniques available to countries — they particularly were citing Great Britain, but also inferring other European banks — have not been fully applied in

les terroristes ou qui tentent d'améliorer les droits de la personne consiste à déterminer la carotte équivalente qu'ils peuvent offrir ou que le Canada peut offrir sous la condition d'imposer d'abord les sanctions et ensuite continuer de l'utiliser pour modifier le comportement des Iraniens.

Enfin, j'aimerais formuler trois commentaires.

Je crois que ceux qui sont frustrés par la lenteur des progrès dans l'amélioration des droits de la personne par l'entremise de mesures ciblées et sévères se concentrent maintenant sur de nouvelles techniques qu'il est important d'examiner. La première et la plus importante technique pourrait être l'analyse complète des échanges commerciaux de notre pays et de nos entreprises à l'échelle mondiale en ce qui concerne les biens de communications de haute technologie, les cellulaires et les satellites qui pourraient être utilisés par un régime répressif pour cibler leurs adversaires politiques intérieurs.

C'est ce que nous avons observé dans le cas de la Syrie, où nous avons compris trop tard que les intervenants du régime Assad pouvaient cibler leurs adversaires et envoyer des tireurs d'élite avant qu'une manifestation se produise, car ils avaient intercepté des communications effectuées par téléphone cellulaire. Lorsque les manifestations ont commencé, les intervenants du régime se sont empressés d'acheter des tonnes d'équipement amélioré sur le marché international, y compris la capacité de déchiffrer des systèmes cryptés. Le brouillage et l'identification des utilisateurs et de leur position représentent donc maintenant un outil important pour les régimes oppressifs. Nous devons faire preuve de créativité et mettre au point des sanctions qui ciblent ces outils et les rendent inaccessibles aux intervenants qui utilisent la force de cette façon illégitime.

L'autre problème, c'est que nous ciblons des entités principales, par exemple des leaders puissants et des organismes d'application comme la Garde révolutionnaire, mais maintenant, les analystes en matière de droits de la personne se demandent qui sont les facilitateurs. Qui soutient ces groupes financièrement ou les aide à contrôler l'information? Il faut que les personnes qui mettent en œuvre les droits de la personne sur le terrain approfondissent leurs recherches à cet égard.

J'ai souvent pensé qu'il fallait obtenir les noms des intervenants dans les prisons qui sont, nous le savons, des prisons politiques et des salles de torture, et inscrire ces noms sur une liste. On pourrait ensuite cibler les comptes bancaires de ces personnes, même si ce ne sont pas de gros bonnets qui cachent des fonds dans des banques de Zurich. Cela indique aux gens qui permettent à ces situations de se produire qu'ils doivent modifier leur comportement.

Enfin, je crois que dans notre examen du projet de loi, nous pourrions tenir compte d'un article important, c'est-à-dire un éditorial qui a été publié dans *The Guardian* il y a environ 10 jours et qui a été écrit par l'analyste John Prendergast et son collègue, George Clooney, qui est très engagé à cet égard. Dans cet article, les auteurs font valoir que les techniques liées au blanchiment d'argent dont disposent les pays — ils ont surtout parlé de la

going after the movement of funds from kleptocracies and human rights abusers in Africa that are not exactly low-hanging fruit. In the absence of banking vigilance and rubric specified in legislation, people continue to wash their money through London, New York and other kinds of banks. The extent to which banks in Canada, very operative in the international arena, may unwittingly be part of this through their subsidiaries in New York and London is something you might want to focus on and talk with bankers about where they are in this kind of capturing of laundered money from groups like the Revolutionary Guard.

I'll stop there, hope that our video maintains itself and look forward to your questions and challenges. Thank you so much.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Ngo:** Thank you, professor, for your presentation.

Our experience with economic sanction in Iran has been limited to deterring nuclear proliferation, so the levers are new to Canada as we look at reducing human rights abuses, discouraging incitement to hatred speeches, and cooling state-sponsored terrorism in Iran.

We have heard from a few witnesses who mentioned that establishing sanctions for these reasons would kill any possibility of re-engagement with Iran. Do you think economic sanctions are an effective way to undermine the capacity of the Islamic Revolutionary Guard Corps and its affiliates to conduct its abuse function?

**Mr. Lopez:** That is a very good question and such an important one; thank you, senator. I would refer to my last set of comments. I think where you have the ability to constrain and influence the Revolutionary Guard is to analyze the way they have become an economic powerhouse in investment, in insurance and in various other areas within Iran, and is some of the chief agency in carrying out support for terrorism in particular and occasionally now internal repression.

Think about the carrot side that would go along with the focused constraint on the Iranian Revolutionary Guard. I think direct engagement with Iranian trade officials and talking about your sense that because Iran has lived up to the nuclear agreement it opens the prospect for greater business ties and various things within Iran, but at the same time your values and norms as a democratic Western state are appalled by what's happening in human rights. In the hopes of building better relationships and an improved domestic human rights environment, you're going to play both sides against the middle. You're going to stand up for human rights issues by focusing on the Revolutionary Guard and making sure they're not able to move their monies in and out of the country and use them illicitly, but at the same time allow your

Grande-Bretagne, mais également d'autres banques européennes — n'ont pas été complètement appliquées pour cibler les mouvements de fonds des kleptocraties et des responsables des violations de droits de la personne en Afrique qui ne sont pas faciles à cibler. Étant donné que les banques n'exercent pas de surveillance et que la loi ne prévoit pas de dispositions à cet égard, les gens continuent de blanchir leur argent à Londres, à New York et dans d'autres types de banques. Vous pourriez étudier la mesure dans laquelle les banques du Canada, qui sont très actives sur la scène internationale, peuvent participer à ces transactions à leur insu par l'entremise de leurs succursales à New York et à Londres et vous pourriez demander aux banquiers où ils en sont dans l'identification des fonds blanchis par des groupes comme la Garde révolutionnaire.

Je vais m'arrêter ici. J'espère qu'il n'y aura aucun problème avec la connexion vidéo, car j'ai hâte de répondre à vos questions et de discuter avec vous. Merci beaucoup.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Ngo :** Merci, monsieur, de votre exposé.

Notre expérience liée aux sanctions économiques contre l'Iran se limite à empêcher la prolifération nucléaire. Ce sont donc de nouvelles techniques pour le Canada alors que nous nous demandons comment réduire les violations des droits de la personne, décourager l'incitation aux discours haineux, et réduire le terrorisme parrainé par l'État en Iran.

Quelques témoins nous ont mentionné que l'imposition de sanctions pour ces raisons éliminerait toute possibilité de rétablir des relations avec l'Iran. À votre avis, les sanctions économiques représentent-elles un moyen efficace de miner la capacité du Corps des gardiens de la révolution islamique et ses associés d'exercer leurs fonctions néfastes?

**M. Lopez :** C'est une très bonne question. Je vous remercie de l'avoir posée, sénateur, car elle est très importante. J'aimerais revenir sur mes derniers commentaires. Je crois que la capacité de limiter et d'influencer la Garde révolutionnaire repose sur l'analyse de la façon dont cet organisme est devenu une puissance économique dans l'investissement, les assurances et d'autres domaines au sein de l'Iran, et représente l'un des instruments principaux qui appuient le terrorisme en particulier et la répression interne à l'occasion.

Pensez aux mesures incitatives qui accompagneraient une restriction qui ciblerait la Garde révolutionnaire iranienne. Je crois que vous pourriez directement communiquer avec les représentants commerciaux iraniens pour leur dire que vous avez l'impression qu'étant donné qu'ils ont respecté l'accord sur la question nucléaire, il est maintenant possible d'envisager de créer des liens commerciaux plus serrés et d'autres initiatives avec l'Iran, mais qu'en même temps, vous êtes horrifiées par la situation des droits de la personne dans leur pays, car elle va à l'encontre des normes et des valeurs de votre État démocratique occidental. Dans l'espoir d'établir de meilleures relations et d'améliorer la situation des droits de la personne à l'échelle nationale, vous devez opposer les deux côtés au milieu. Vous

companies, corporations and banks to engage with Iran on business that will improve the general economic climate of the average Iranian. I think that mixture of the carrot and sticks is something that they will be attracted to, even while they condemn in every second comment your intrusion into their domestic politics.

**Senator Ngo:** Do you think if Canada renewed engagement with Iran could detract attention from ongoing human right abuses and support of terrorism in the country?

**Mr. Lopez:** I think it does the day after you pass that policy and you find yourself in some stinging editorials from human rights organizations, who believe that that immediate action is a retreat from your values and norms. But again, a well-articulated larger policy that suggests we can't change their behaviour unless we have fuller engagement, and we see this as a six-month, one-year, eighteen-month tool to serve the larger policy that we're going to continue to monitor and examine and judge, that might not only buy your time with some critics, but also have you on the ground when hopefully things begin to further improve in Iran.

**Senator Gold:** Thank you for your presence here today. Carrying on with your notion of the carrots and sticks if I can use that image, my question has to do with some specifics in this bill and whether or not it may be too blunt an instrument to achieve both sides of that larger policy about which you spoke. In particular, I wanted to focus on Article 5.1 that stipulates that unless and until there are two consecutive reports that show that there's no credible evidence of terrorist activity, support of terrorism, incitements of hatred or significant progress with respect to human rights that the sanctions cannot be relaxed or changed.

If it is the case that we need a blend of policy instruments, the sanctions plus the incentives — the potential rewards — might this bill be too blunt on instrument to achieve those ends?

**Mr. Lopez:** I'm glad you asked that question. I've honestly felt as a citizen of your southern neighbour that it was not my place in the initial presentation to raise some specific concerns about how far the legislation has gone, but since you posed the important question, I will be neighbourly and respond.

I very much share that concern. At the same time, one of the interesting dynamics of carrots and sticks is that it's always easy to legislate the specifics of the sticks. The carrots tend to be more pronouncements from the foreign ministry, from the Prime

devez défendre les questions liées aux droits de la personne en ciblant la Garde révolutionnaire et en veillant à ce que ses membres ne soient pas en mesure de déplacer leurs fonds à l'intérieur et à l'extérieur du pays et de les utiliser illégalement. Mais en même temps, il faut permettre à vos entreprises, à vos sociétés et à vos banques de faire des affaires avec l'Iran, afin d'améliorer la situation économique des citoyens iraniens ordinaires. Je crois qu'ils aimeront ce mélange de mesures incitatives et de restrictions, même s'ils ne manquent jamais de condamner votre intrusion dans leur politique intérieure.

**Le sénateur Ngo :** À votre avis, si le Canada renouvelle son engagement avec l'Iran, cela pourrait-il détourner l'attention des violations des droits de la personne et du soutien au terrorisme qui se produisent dans ce pays?

**M. Lopez :** Je crois que c'est le cas au lendemain de l'adoption d'une telle politique, quand vous vous retrouvez à faire l'objet des critiques cinglantes d'organisations de défense des droits de la personne qui estiment que cette action immédiate équivaut à vous défaire de vos valeurs et de vos normes. Mais encore là, vous pourriez vous donner un peu plus de latitude avec les critiques et, en plus, espérer faire avancer les choses sur le terrain en Iran si vous adoptez une politique générale et claire selon laquelle nous ne pouvons pas changer leur comportement sans une mobilisation plus complète; pour soutenir cette politique générale, vous auriez un outil devant être utilisé pendant 6 mois, 1 an ou 18 mois, qui serait surveillé, examiné et évalué de façon continue.

**Le sénateur Gold :** Je vous remercie de votre présence, aujourd'hui. Si vous me le permettez, je vais poursuivre avec votre principe de la carotte et du bâton. Ma question est liée à des aspects particuliers du projet de loi. Je me demande s'il s'agit d'un instrument trop répressif pour l'accomplissement des deux grands objectifs de la politique générale dont vous avez parlé. J'aimerais en particulier me concentrer sur le paragraphe 5(1), dans lequel on précise que les mesures peuvent être modifiées, notamment pour en atténuer l'effet, si dans deux rapports consécutifs, aucune preuve crédible n'établit que des actes constituant une activité terroriste, du soutien du terrorisme ou de l'incitation à la haine ont été commis, ou si l'Iran a réalisé des progrès considérables dans le respect des droits de la personne.

S'il nous faut une combinaison d'instruments d'intervention comportant des sanctions et des mesures incitatives — des récompenses possibles —, ce projet de loi pourrait-il être trop répressif pour réaliser ces objectifs?

**M. Lopez :** Je suis content que vous posiez cette question. J'estimais honnêtement qu'il ne m'appartenait pas, en tant que citoyen de votre voisin du sud, de soulever dans ma déclaration liminaire certaines préoccupations sur la portée du projet de loi, mais puisque vous avez posé cette importante question, je vais me comporter en bon voisin et y répondre.

Je me préoccupe aussi de cela. En même temps, l'un des aspects de la dynamique de la carotte et du bâton, c'est qu'il est toujours facile d'inscrire en droit les détails liés au bâton. La carotte vient plutôt généralement du ministère des Affaires étrangères et du

Minister's Office and not from Parliament. What Parliament might have to do is to okay a new banking or trade deal, it might send messages to the ministry and to the Prime Minister that this is an important initiative to pursue and it works hand in hand with the sanctions we just passed.

But I do believe that the first level, if you're going to mix carrots and sticks, it's important to understand that we legislate sticks but we have to do civil society and government-led empowerment on the carrot side.

Now I'll address with regard to 5.1 and the rubric here of two consecutive years. If I were the singular author, I would think about six-month monitoring and be clear that we're going to try to take advantage of limited but clear improvements in certain areas of human rights, and decreases in support of terrorism, and that we've made enough diversity in the sanctions we've levied that there are some things that we can pull back, put on hold or suspend — and the debate will occur — as reward for improved behaviour.

Our good human rights colleagues will assault us for accepting too little in too easy a time and rewarding it, but we know that punishment and isolation don't produce change either. So we want to engage in this kind of quid pro quo with the Iranians, being very clear that improved behaviour will be recognized and noticed. At the same time, we'll look for an escalation of improved behaviour to get on more standard economic relationships and in order to remove the sanctions. In an ideal world, we'll engage in direct bargaining with the Iranians about that.

Part of the thing to consider here is that we are maybe six months but certainly 12 months away from the prospects of a full ceasefire end to this brutality in Syria. Hezbollah will go home in large part. Whatever financial aid Iran gives to the remaining regime, which will probably be Assad, will be seen by them as part of what should be a major multilateral aid package to reconstruct stability in this broken state.

So where does Canada want to be at that moment? Do you want to be at that moment already having engaged the Iranians in a way in which when they stop funding Hezbollah and Syria and Hezbollah goes home that you can then become part of what Canada's great tradition is; namely, aiding societies as they're reconstructing and peace-building after a humanitarian crisis? Then you would have that leverage and posture of already being committed to that mix of carrots and sticks.

I'm sorry for the length of that answer, but I think it's a critical question for the structure of your legislation. Again, it's not having the tool become that policy but having that larger policy vision that looks ahead at the realities on the ground, particularly in Syria.

Cabinet du premier ministre, et non du Parlement. Ce que le Parlement pourrait devoir faire serait d'approuver un nouvel accord bancaire ou commercial, de transmettre au ministère et au premier ministre des messages voulant qu'il s'agisse d'une initiative importante à mettre en place et qu'elle fonctionne de concert avec les sanctions qui viennent d'être adoptées.

Je crois cependant qu'au premier degré, si vous voulez combiner la carotte et le bâton, il est important de comprendre que nous inscrivons en droit le bâton, mais qu'il faut une responsabilisation de la société civile et du gouvernement pour ce qui est de la carotte.

Je vais maintenant vous parler du paragraphe 5(1) et de la question des deux années consécutives. Si j'étais l'unique auteur, je penserais à un suivi de six mois et je préciserais clairement que nous allons essayer de tirer profit des améliorations limitées, mais évidentes, pour certains aspects des droits de la personne et de la diminution du soutien du terrorisme, et que nous avons prévu assez de diversité dans les sanctions pour que nous puissions retirer ou suspendre certaines choses — il y aura des débats — en guise de récompense pour l'amélioration du comportement.

Nos bons collègues des droits de la personne vont nous attaquer parce que nous acceptons trop peu de choses, et ce, trop facilement, et que nous les récompensons, mais nous savons que les punitions et l'isolement ne donnent pas lieu à des changements non plus. Nous voulons donc ce genre de contrepartie avec les Iraniens, et nous voulons qu'il soit très clair que l'amélioration du comportement sera remarquée et reconnue. En même temps, nous allons rechercher une accélération de l'amélioration des comportements pour en venir à des relations économiques plus normales et pour retirer les sanctions. Dans un monde idéal, nous allons négocier cela directement avec les Iraniens.

Il faut entre autres se rappeler que nous en sommes à peut-être 6 mois, certainement à 12 mois de la perspective d'un cessez-le-feu complet qui mettra fin à la brutalité en Syrie. Le Hezbollah rentrera en grande partie chez lui. Toute aide financière que l'Iran donnerait au régime restant — probablement Assad — sera vue par eux comme un élément d'un important programme d'aide multilatérale visant à rétablir la stabilité dans cet État brisé.

Où le Canada veut-il être, à ce moment-là? Quand les Iraniens auront cessé de financer le Hezbollah et la Syrie, et que le Hezbollah rentrera, voulez-vous avoir déjà établi des liens avec les Iraniens de manière à perpétuer ce qui représente une grande tradition canadienne : aider les sociétés à se reconstruire et à consolider la paix après une crise humanitaire? Vous vous seriez alors déjà engagés à cette combinaison de la carotte et du bâton.

Ma réponse est longue et je m'en excuse, mais je pense que c'est un aspect critique de la structure de votre projet de loi. Encore là, il ne s'agit pas d'avoir un outil qui devient la politique, mais d'avoir une vision stratégique plus générale qui tient compte des réalités sur le terrain, en particulier en Syrie.

**Senator Oh:** Mr. Lopez, you are an expert on economic sanctions and peace-building. I'm interested in hearing your thoughts on what is the most strategic way for Canada to engage with Iran. Seeing as you are based at the University of Notre Dame, could you also discuss whether the type of engagement that the United States has pursued with Iran has been successful?

**Mr. Lopez:** Thank you for your characterization of me as an expert. That's sometimes a burden and sometimes a joy, of course.

Let me start with the bigger picture of engagement. Where does Canada want to be with regard to diplomatic relations with Iran? Is Iran a nation that has agreed to the most intrusive inspections regime in history and lived up to all the dynamics of an accord that P5 + 1, the Security Council and the IAEA asked it to do? All the evidence we have is that, yes, they have. This is why in my own country, if you don't mind the example, a candidate who was elected saying "This is a lousy deal that's going out the window the first day" still hasn't commented on it, and his own foreign policy staff is thinking, "We may have bigger problems than an agreement that actually works with the Iranians."

My concern about actions in my own country as they reflect the possibilities that may be open to Canada are that I think my own legislature, the U.S. Congress, in passing in December and being likely to pass and extend again legislation condemning Iran for human rights violations and support of terrorism, and putting on new and more direct extensive sanctions against other actors — in our case, as the primary debate partner with the Iranians on the nuclear side, we have mixed the carrots and sticks incorrectly. There's no question that Iran engages in this bad behaviour, but if you wanted to get the maximum amount of leverage that sanctions would give you by lifting them as we did in the nuclear era, you should not have obstructed businesses like Boeing, banking systems and various other actors for maximizing their economic connection to Iran immediately. We could use that positive economic dynamic as only, in some respects, U.S. business quickly can with Iranian interests to then engage about the problem of human rights.

Some of you will recall that in Western society we had a big debate starting in the 1970s but especially in the late 1980s and 1990s about what the best way to deal with the apartheid regime in South Africa was. A large portion of the community said, "Isolate, punish, don't deal with them." The United States talked about constructive engagement, and various other Western states quietly or outright thought that might be appropriate as a way to

**Le sénateur Oh :** Monsieur Lopez, vous êtes un spécialiste des sanctions économiques et de la consolidation de la paix. J'aimerais vous entendre sur la façon dont le Canada pourrait le plus stratégiquement établir des liens avec l'Iran. Puisque vous êtes à l'Université Notre-Dame, pourriez-vous aussi nous dire si le type de rapprochement tenté par les États-Unis avec l'Iran a remporté du succès?

**M. Lopez :** Merci de m'avoir qualifié de spécialiste. C'est parfois un fardeau, et parfois, un bonheur, bien sûr.

Permettez-moi de commencer par vous parler plus généralement de rapprochement. Où le Canada veut-il se situer concernant les relations diplomatiques avec l'Iran? Est-ce que l'Iran est une nation qui a convenu de se soumettre au régime d'inspections le plus intrusif de l'histoire et qui a été à la hauteur de la dynamique complète d'un accord que le 5P + 1, le Conseil de sécurité et l'AIEA ont imposé? Selon tous les éléments de preuve que nous avons, la réponse est oui. C'est la raison pour laquelle dans mon propre pays, si vous me permettez d'utiliser cet exemple, un candidat qui a été élu et qui a dit « c'est un mauvais accord et je vais le faire sauter dès le premier jour » n'en parle toujours pas maintenant; son propre personnel chargé de la politique étrangère se dit qu'il a peut-être de plus gros problèmes qu'un accord avec les Iraniens qui fonctionne bien.

Ce qui me préoccupe concernant les actions de mon propre pays, compte tenu des possibilités qui s'ouvrent peut-être au Canada, c'est que je pense que ma propre assemblée législative, le Congrès américain, a mélangé incorrectement le bâton et la carotte en adoptant des dispositions législatives en décembre et en projetant probablement d'en adopter d'autres et d'étendre la portée des sanctions existantes afin de condamner l'Iran pour violation des droits de la personne et soutien du terrorisme et de soumettre à de nouvelles sanctions plus directes et complètes d'autres acteurs — dans notre cas, en tant que principal partenaire dans le débat avec les Iraniens concernant le nucléaire. Il ne fait pas de doute que l'Iran a ce mauvais comportement, mais si vous voulez tirer le maximum des sanctions en les levant comme nous l'avons fait dans l'ère nucléaire, il ne faut pas faire obstacle à des entreprises comme Boeing, les systèmes bancaires et divers autres acteurs parce qu'ils ont maximisé sans tarder leurs liens économiques avec l'Iran. Nous pourrions utiliser cette dynamique économique positive comme seules les entreprises américaines peuvent le faire rapidement avec les intérêts iraniens, à certains égards, de manière à ensuite aborder le problème des droits de la personne.

Certains d'entre vous se souviendront du grand débat qui s'est amorcé dans la société occidentale au cours des années 1970, mais en particulier vers la fin des années 1980 et dans les années 1990 concernant la meilleure façon de faire face au régime d'apartheid de l'Afrique du Sud. Une majorité disait qu'il fallait les isoler, les punir et ne pas traiter avec eux. Aux États-Unis, on a parlé d'un rapprochement constructif, et divers autres pays occidentaux ont

make South Africa ready for full-scale transition. The sanctions played a role, but so too did the wider strategy of business and engagement.

I ask you in Canada, in response to your question, where are the larger economic connections with Iranian business, education, science and technology, and a variety of diplomatic approaches — maybe even opening diplomatic relations in an embassy? It could be done a bit holding our nose, because we're doing it tentatively, but we're doing it on the bet that there's greater leverage and greater possibilities for improved Iranian behaviour than there are for changed Iranian behaviour from continued isolation and punishment.

**Senator Woo:** You've been very good about giving us the metaphor of the toolbox, and carrots and sticks. You're trying to tell us that we need a suite of measures and that we should not rely on single instruments to try to change the behaviours of bad actors like Iran.

I want to get to the prior question you raised at the beginning of your testimony, which is the efficacy of sanctions, particularly the amount of leverage that the inflicting partner can impose on the target.

Please don't be shy, from your vantage point in the United States, in commenting on Canada. We really do want your vantage point. We want your sense of what you think our leverage really is, our ability to effect change in behaviour in Iran, given what you may or may not know about the current state of our economic and other engagement with Iran. How likely is it that we are able to change behaviour in Tehran?

**Mr. Lopez:** I think the likelihood is very low because you don't have the volume and diversity of economic interactions, and, unless you are engaged at a secondary level with subsidiaries and others of your country that, from Europe or North Africa, are engaged with Iran, things that are not readily apparent, I think your leverage is at a relatively low level.

So the question is twofold. In terms of the various tools in search of a larger policy, does it make sense for a country that doesn't have a full embassy and full diplomatic relations with the Iranian government to impose sanctions? The parallel is my country's situation with North Korea. We have to mobilize lots of other countries, like China, that have leverage, economic interaction, to be on our side as we make pronouncements about not importing any more coal. We don't import coal from North Korea. You're in that same situation.

The second part of this, though, is that I recognize that, as legislators, you have to reflect the norms and values of the good Canadian citizens who have elected you. As democracies, we

discreètement ou directement admis que cela pourrait être une bonne façon de préparer l'Afrique du Sud à une transition complète. Les sanctions ont joué un rôle, mais la stratégie plus générale de commerce et de rapprochement aussi.

En réponse à votre question, pour vous, au Canada, où sont les plus importants liens économiques avec les entreprises, l'éducation, les sciences et les technologies en Iran, et quelles sont les diverses démarches diplomatiques — pour établir, même, des relations diplomatiques grâce à une ambassade? On le ferait sous toute réserve, en se bouchant un peu le nez, mais ce serait en supposant que le comportement de l'Iran risque davantage de s'améliorer que si on continue de l'isoler et de le punir.

**Le sénateur Woo :** Vous nous avez très bien représenté les choses avec la métaphore du coffre à outils, de la carotte et du bâton. Vous essayez de nous dire qu'il nous faut un ensemble de mesures et que nous ne devrions pas miser sur des instruments uniques pour tenter de changer les comportements de mauvais joueurs comme l'Iran.

Je veux revenir à la question précédente, que vous avez soulevée au début de votre témoignage, soit l'efficacité des sanctions, en particulier le degré des effets que le pays infligeant les sanctions peut imposer à sa cible.

N'hésitez pas à faire des observations sur le Canada en fonction de votre perspective américaine. Nous voulons vraiment votre point de vue. Nous voulons savoir comment vous voyez le poids que nous avons vraiment, notre capacité de susciter des changements dans le comportement de l'Iran, étant donné ce que vous savez ou ce que vous ne savez pas sur notre situation économique actuelle et d'autres mesures de rapprochement avec l'Iran. Dans quelle mesure sommes-nous en mesure de changer le comportement à Téhéran?

**M. Lopez :** Je crois que c'est très faible, parce que vous n'avez pas le volume et la diversité d'interactions économiques nécessaires. À moins que vous ayez des liens de deuxième niveau avec des filiales et d'autres entreprises de votre pays qui, par l'intermédiaire de l'Europe ou de l'Afrique du Nord, ont des liens avec l'Iran — des choses qui ne sont pas très évidentes —, je pense que votre poids est relativement faible.

Il y a donc deux aspects à la question. Pour ce qui concerne les divers outils à la recherche d'une politique générale, est-il sensé pour un pays qui n'a pas une ambassade et des relations diplomatiques complètes avec le gouvernement iranien d'imposer des sanctions? Le parallèle à faire est la situation de mon pays par rapport à la Corée du Nord. Nous devons mobiliser bien d'autres pays qui, comme la Chine, ont du poids, une interaction économique, et qui seront de notre côté quand nous nous prononcerons sur le refus d'importer d'autre charbon. Nous n'importons pas de charbon de la Corée du Nord. Votre situation est semblable.

La deuxième partie de la question, c'est que je reconnais qu'à titre de législateurs, vous devez faire valoir les normes et les valeurs des bons citoyens canadiens qui vous ont élus. Nos

share the notion that no serious abuse of human rights and no support of terrorism should go uncriticized, if not uncondemned, through some policy tool. So as to how you walk that line to best represent those who voted you in and reflect the best values of Canada, sanctions seems like a good shortcut sometimes. I'd ask you: Can you reflect those values, reinforce those norms, condemn, without engaging in foreign policy economic tools that will have low leverage?

**Senator Woo:** Thank you very much for that. That's very helpful. You may have answered my second question, but let me get to it directly. This gets to the issue of diplomatic engagement and whether or not a bill such as this one, imposing sanctions, will impede our prospects for re-engaging with Iran. From your statement, I think you know implicitly that we do not have an embassy in Iran. We're trying. We've been trying since the change in government to re-engage and to establish an embassy there. There are some proponents of this bill who take the view that we should not even try that. This bill should be the litmus test of whether we, in fact, diplomatically engage, and there are others who feel that diplomatic engagement could be part of the toolbox that you're referring to.

You've been a bit nuanced about where you fall on this issue. Could you be a little less nuanced?

**Mr. Lopez:** Sure. Thank you. I believe that Mr. Rouhani has pegged the growth of a moderate reform within Iran as something that has to produce greater results with their interaction with the globe. Therefore, the more that Western states like Canada and the United States can aggressively establish more diplomatic and political ties, the more we can engage in trade, the more we enhance the prospects that a moderate successor to Rouhani will continue the long process of change.

Your colleague earlier said that I was an expert in peacebuilding. The peacebuilding side of me recognizes that, if you have a 30-year war, it's going to take you 30 years to really construct a viable and unbreakable peace. We have, for most of our countries, a 35-year impasse with the Islamic Republic, and it's going to take a long series of positive interactions, incrementally, taking two steps ahead, one step back, in order to improve relations. I see this sanctions legislation as two steps back before you have any steps forward. I think you've got to put those dominos in a better order.

So, if I were an adviser to you, particularly if I were lucky enough to be a Canadian, I would advise Mr. Trudeau and you to continue to pursue every channel you can to establish strong relations and say that Canada stands behind a country that has done what no other country has done. Iran has denuclearized and lowered the threshold of serious war in the region. We have dramatic disagreements because of our systems, but those disagreements now need to be aired among two powerful states that have each other's best interests at heart.

démocraties ont le même principe : aucune violation grave des droits de la personne et aucun soutien du terrorisme ne doivent être passés sous silence. Il faut les critiquer et les condamner au moyen d'outils stratégiques. Donc, pour ce qui est de dire comment le mieux représenter vos électeurs et mettre de l'avant les valeurs du Canada, les sanctions sont parfois un bon raccourci. Je vous poserais la question suivante : pouvez-vous faire valoir ces valeurs, renforcer ces normes, condamner, sans vous engager au moyen d'outils économiques stratégiques à l'étranger qui auront peu d'effet?

**Le sénateur Woo :** Je vous remercie beaucoup. C'est très utile. Vous avez peut-être répondu à ma deuxième question, mais je vais la présenter directement. L'enjeu est le rapprochement diplomatique et la question de savoir si un projet de loi comme celui-ci, qui impose des sanctions, entravera nos possibilités de rétablir des liens avec l'Iran. D'après ce que vous avez dit, je pense que vous savez que nous n'avons pas d'ambassade en Iran. Nous essayons. Nous essayons depuis le changement de gouvernement de rétablir des liens et d'y installer une ambassade. Certains des tenants de ce projet de loi sont d'avis que nous ne devrions même pas essayer. Ce projet de loi devrait constituer notre test décisif à savoir si nous devons, en fait, nous rapprocher diplomatiquement. D'autres estiment que le rapprochement diplomatique devrait faire partie du coffre à outils dont vous parlez.

Vous avez tenu des propos nuancés quant à votre position sur la question. Pouvez-vous nous parler avec moins de nuances?

**M. Lopez :** Bien sûr. Merci. Je pense que M. Rouhani a affirmé qu'il faut que la croissance d'une réforme modérée en Iran donne des résultats supérieurs concernant leur interaction avec le reste du monde. Par conséquent, plus les États occidentaux comme le Canada et les États-Unis travaillent activement à établir des liens diplomatiques et politiques plus serrés, plus le successeur de Rouhani risque de poursuivre le long processus de changement.

Votre collègue a dit tout à l'heure que je suis un spécialiste en matière de consolidation de la paix. Mon côté consolidation de la paix reconnaît que, si vous avez une guerre qui dure 30 ans, il va vous falloir 30 ans pour rétablir une paix viable et solide. L'impasse que connaissent la plupart des pays avec la République islamique dure depuis 35 ans, et il faudra une longue série d'interactions positives et progressives — deux pas en avant, un pas en arrière — pour améliorer les relations. Ces sanctions, ce sont pour moi deux pas en arrière, avant quelque pas que ce soit en avant. Je pense qu'il faut mieux placer les dominos.

Donc, si je travaillais pour vous en tant que conseiller, en particulier si j'avais la chance d'être un Canadien, je conseillerais à M. Trudeau et à vous d'explorer tous les moyens possibles d'établir de solides relations et de dire que le Canada va appuyer un pays qui a fait ce qu'aucun autre pays n'a fait. L'Iran s'est dénucléarisé et a abaissé le risque d'une guerre sérieuse dans la région. Nous avons d'énormes différends en raison de nos régimes, mais ces différends doivent maintenant être discutés entre deux États puissants qui veulent agir dans l'intérêt supérieur de chacun.

**Senator Woo:** Thank you.

**Senator Bovey:** I want to thank you very much. I have to say that I think your list of publications is hugely impressive, so congratulations.

I want to turn us to the Iranian people, if I may. In reading an article that you wrote, I guess, a while ago now, it was 2010, in the *Bulletin of the Atomic Scientists*, you were writing about the efficacy of Iran sanctions at that point. You wrote:

... sanctions could have the opposite effect. In nations where strong internal opposition exists, such as Iran, sanctions provide a country's beleaguered leadership with a classic "rally around the flag" policy tool that justifies further internal repression by blaming the extreme economic and political emergency on sanctions.

As we sit, these few years later, I wonder how you feel about these words that you wrote then given today's climate, specifically with regard to this potential bill.

**Mr. Lopez:** I'll begin with my own assessment of my own country, and then it will be almost obvious what I mean about the bill. That is that, in executing and following through on the nuclear agreement, we took away from a large portion of the Iranian elites and some people in the citizenry the argument that we were the great and implacable Satan. After taking that away with one hand, we gave portions of it back by imposing new legislation to punish them for human rights violations and the like instead of engaging in ways that would empower freedom of the press and increasingly great university education in Iran and finding ways to help civil society organization grow, which we know is the fundamental cornerstone of a non-repressive democracy.

So the question for your legislation that I look at is, if you were to go ahead with this, where is the great Canadian outreach to empower civil society organizations that the International Development Association and private entities in Canada have done for years elsewhere? In the absence of that outreach and an attempt to help civil society in Iran, in an attempt to burst the stereotypic myths that we are interested only in Iran's demise through aggressive policy actions and economic interchange, this legislation becomes dramatically counterproductive and, I don't think, reaches your goals.

I don't think Mr. Rouhani becomes the rally-around-the-flag guy. He becomes silenced, and Khamenei becomes the rally-around-the-flag. Or we have the election of another Ahmadinejad, who clearly jumps on the soapbox and says, "See, I told you. The Canadians, the Americans, the Brits, they don't care."

**Senator Bovey:** Thank you.

**Le sénateur Woo :** Merci.

**La sénatrice Bovey :** Je vous remercie beaucoup. Je dois dire que je trouve votre liste de publications vraiment impressionnante. Je vous félicite.

J'aimerais que nous parlions maintenant du peuple iranien. Dans un article que vous avez rédigé il y a un certain temps, en 2010, et qui a été publié dans le *Bulletin of the Atomic Scientists*, vous avez parlé de l'efficacité des sanctions imposées à l'Iran, à ce moment. Vous avez écrit :

[...] des sanctions pourraient avoir l'effet contraire. Dans les nations où il existe une forte opposition interne, comme en Iran, les sanctions donnent aux dirigeants assiégés du pays un outil de politique classique qui vise à encourager le peuple à se rallier autour du drapeau, ce qui justifie encore plus de répression interne qu'on attribue à l'urgence politique et économique causée par les sanctions.

Avec quelques années de recul, je me demande ce que vous pensez de ce que vous avez écrit, compte tenu du climat actuel et concernant ce projet de loi en particulier.

**M. Lopez :** Je vais commencer par ma propre évaluation de mon propre pays, puis ce que je dis du projet de loi sera presque évident. En concluant l'accord sur le nucléaire et en le mettant en application, nous avons enlevé à une majorité des élites iraniennes et à certains citoyens la possibilité d'utiliser comme argument que nous sommes le grand et implacable Satan. Après leur avoir enlevé cela d'un côté, nous le leur avons en partie redonné en adoptant de nouvelles dispositions législatives visant à les punir en cas de violations des droits de la personne et d'infractions semblables plutôt que de faire un rapprochement en faisant des choses qui favoriseraient la liberté de presse et les études universitaires avancées en Iran et en trouvant des moyens d'aider à la croissance de l'organisation de la société civile que nous savons à la base d'une démocratie non répressive.

Donc, au sujet de votre projet de loi, la question est de savoir où se trouve la grande intervention canadienne permettant de responsabiliser les organisations de la société civile comme le font ailleurs, depuis des années, l'Association internationale de développement et des organisations privées du Canada. En l'absence de cette intervention et d'un effort pour aider la société civile en Iran, afin de faire tomber le mythe stéréotypé selon lequel nous ne sommes intéressés que par l'effondrement de l'Iran qui serait causé par des mesures stratégiques agressives et la normalisation économique, ce projet de loi devient absolument contre-productif, et je ne crois pas qu'il vous permet d'atteindre vos objectifs.

Je doute que M. Rouhani soit le genre de personne qui chercherait à rallier les gens autour du drapeau. Il serait réduit au silence, et c'est Khamenei qui jouerait ce rôle. L'autre option serait que nous ayons l'élection d'un autre Ahmadinejad, qui clamerait haut et fort : « Vous voyez, je vous l'avais dit. Les Canadiens, les Américains, les Britanniques, ils s'en fichent. »

**La sénatrice Bovey :** Merci.

**Senator Ataullahjan:** My question was asked by Senator Woo, but I also wanted to ask your opinion on whether it's better to engage in dialogue rather than to totally withdraw. What's the possible of the Revolutionary Guard or the all-powerful becoming even more powerful if there's nobody to replace the senior leadership? What is the possibility of that? They take a very hard line against the West.

**Mr. Lopez:** I'm not a sufficiently an Iranian expert to give as accurate an answer as your good question deserves, but I think that, to those of us who monitored Iranian behaviour with regard to the development of nuclear material and discovered the incredible political reach of the Revolutionary Guard in shipping, insurance, money laundering and various other kinds of things, oil smuggling, none of those powerful contacts and disposition to power have been mitigated by the nuclear agreement.

So, I think we have to walk a tight rope with the Iranians in which we have top-level intelligence to understand ways in which the Revolutionary Guard would be trying to undercut the policy of engagement that we would be spawning, and at the same time, realize that domestic civilian leaders in Iran are faced with a very strong problem in the revolution guard, if they seek to be more liberal than Mr. Rouhani has been.

The question for engagement, for us in the West is how do we find ways to empower an Iranian leadership that knows it has an elite, large, powerful, economic and often criminal force engaged in activities in the region? How do you find ways to establish civilian control of that, and have a 10 year plan for how that happens? It's not going to happen on the basis of two years of legislation.

**The Chair:** Following up on that, we have had witnesses now, but we also had witnesses previously on Iran, at the time of the nuclear negotiations, who indicated to us that Mr. Rouhani may have a better facade, but that he is equally committed to, and involved in, the activity of the previous leaders. In other words he has a modern face but he has the same inclinations, and that the Revolutionary Guard, as Senator Ataullahjan has said, are very key to control.

You seem to think Rouhani is leading some sort of new wave of leadership. What do you base that on? Witnesses have told us that it won't happen, that the elites are still in control and you cannot break that. It is not going to happen by an election, it is not going to happen by some awareness or awakening. How do you put so much faith in the Rouhani change when some other people don't?

**La sénatrice Ataullahjan :** Le sénateur Woo a posé ma question, mais je voulais aussi vous demander votre opinion. Est-il préférable d'amorcer un dialogue plutôt que de nous retirer complètement? Dans quelle mesure est-il possible que la Garde révolutionnaire ou le Tout-Puissant deviennent encore plus puissants si personne ne remplace les hauts dirigeants? Quelle est la possibilité de cela? Ils sont très intransigeants envers l'Ouest.

**M. Lopez :** Je ne suis pas assez expert des questions iraniennes pour répondre avec l'exactitude que mérite votre bonne question, mais je pense que pour ceux parmi nous qui ont surveillé le comportement de l'Iran relativement à la production de matières nucléaires et qui ont découvert l'incroyable influence politique des gardiens de la révolution dans les domaines du transport, de l'assurance, du blanchiment d'argent, de la contrebande de pétrole et d'autres activités, l'accord sur le nucléaire n'a aucunement atténué ces puissants contacts et cette disposition au pouvoir.

Par conséquent, je pense que nous devons user de prudence par rapport aux Iraniens en ayant du renseignement de haut niveau pour comprendre les moyens auxquels pourraient recourir les gardiens de la révolution pour essayer d'affaiblir la politique d'engagement que nous tenterions de mettre de l'avant et, en même temps, en comprenant que les dirigeants civils en Iran font face à un problème très grave au sein de la garde révolutionnaire s'ils cherchent à être plus libéraux que M. Rouhani l'a été.

Pour ce qui est de l'engagement, les Occidentaux doivent se demander comment trouver des moyens d'accroître l'influence des dirigeants iraniens qui savent qu'une grande élite économique puissante et souvent criminelle mène des activités dans la région. Comment peut-on trouver des moyens d'assurer un contrôle civil de ces activités et de dresser un plan décennal qui indique comment procéder? Ce n'est pas possible en s'appuyant sur deux années de législation.

**La présidente :** Dans le même ordre d'idées, nous venons maintenant d'entendre des témoins au sujet de l'Iran, mais nous en avons entendu d'autres au moment des négociations sur le nucléaire, et ils nous ont dit que M. Rouhani donne peut-être une meilleure impression, mais qu'il tient et participe autant aux activités des anciens dirigeants. Autrement dit, il a un visage moderne, mais les mêmes penchants, et la garde révolutionnaire, comme l'a dit la sénatrice Ataullahjan, est essentielle pour exercer un contrôle.

Vous semblez croire que Rouhani dirige une sorte de nouvelle vague de leadership. Sur quoi appuyez-vous cette affirmation? Des témoins nous ont dit que cela n'arrivera pas, que les élites sont toujours aux commandes et qu'on n'y peut rien. Cela ne changera pas à la suite d'élections ou d'une campagne de sensibilisation, d'une prise de conscience. Comment pouvez-vous croire autant à un changement attribuable à Rouhani, contrairement à d'autres personnes?

**Mr. Lopez:** I'm not going to hide behind my statement earlier that I'm not an Iran expert, and I'm going to ask you to exempt the United States from the statement I'm about to make.

Tell me a country which doesn't have, even after a free election, most of the key elites still in place. One of the realities of modern government is that, especially for those that consider themselves revolutionary governments based on theocratic ideas, change comes dramatically slowly.

My experience with Iranian officials in the nuclear and defence area is that they have far more flexibility under this ruler and were, in fact, even able to feed information back to Khomeini as to why a nuclear deal that they evaded any semblance of support for before was now viable in 2015, and that the rewards would be so much better than not going there. Is it the great Liberal breakthrough in Iran? No. Is it possible that Mr. Rouhani, like many politicians, plays both ends against the middle, and when he has to play the culture or religion card, he does that, particularly against the centres? Yes.

But I want to see a Rouhani who is faced with dramatic increases in economic capability and growth because of new overtures and investments of the West that now work through what we know has happened in democracies. The more economic gains that come to a population, the more they demand and often secure political liberties.

**The Chair:** The Special Rapporteur of the United Nations creates a dismal picture for human rights in Iran, and thinks that economic prosperity will probably be somewhere in the hands of those who already have it. That's a significant portion of the community, but it is not reaching, even with the nuclear deal, beyond that, and all of the markers of repression are still there. Anyone who does speak out is jailed, and we know that many women are, in this case, and that very little has changed in the human rights picture.

If you don't use a sanction lever, as you said, it has some effect for a symbolic or otherwise movement, what lever do we use when we want to support human rights for those who are suffering, being jailed and executed in Iran today? What can we do, not just morally, but more than that? I mean, we have a responsibility to the international community beyond our own borders, so what lever would you use?

**Mr. Lopez:** I have great sympathy and personal affiliation with the way you have characterized it. We cannot by and watch these kinds of things occur.

The practical dilemma is two-fold. A state that has high economic interaction with that leadership, and in the country, has much greater leverage than a country which has very limited

**M. Lopez :** Je ne vais pas me cacher derrière ce que j'ai dit tantôt, à savoir que je ne suis pas un expert des questions iraniennes, et je vous demande d'exclure les États-Unis de ce que je m'appête à dire.

Nommez-moi un pays qui n'a plus la plupart de ses principales élites en place à la suite d'élections, même s'il s'agit d'élections libres. L'une des réalités d'un gouvernement moderne, notamment lorsqu'il s'appuie sur des idées théocratiques pour se dire révolutionnaire, c'est qu'il change extrêmement lentement.

D'après mon expérience auprès de responsables iraniens dans le domaine du nucléaire et de la défense, la marge de manœuvre à leur disposition est beaucoup plus grande sous ce dirigeant. En fait, ils ont même pu indiquer à Khomeini pourquoi un accord sur le nucléaire auquel on a évité d'accorder toute forme de soutien était maintenant viable en 2015, et qu'il serait beaucoup moins avantageux de s'abstenir. S'agit-il de la grande percée libérale attendue en Iran? Non. Est-ce possible que M. Rouhani, comme beaucoup de politiciens, ménage la chèvre et le chou, et qu'il s'en prend plus particulièrement au centre lorsqu'il doit jouer la carte de la culture ou de la religion? Oui.

Je veux toutefois que Rouhani soit confronté à une augmentation considérable de la capacité et de la croissance économiques compte tenu de nouvelles possibilités et de nouvelles investitures en Occident, où on se penche maintenant sur ce que qui s'est produit, comme nous le savons, dans les démocraties occidentales. Plus une population réalise des gains économiques, plus elle exige et souvent obtient des libertés politiques.

**La présidente :** Le rapporteur spécial des Nations Unies brosse un sombre tableau des droits de la personne en Iran, et je pense que la prospérité économique sera probablement quelque part entre les mains de ceux qui en jouissent déjà. C'est une part considérable de la communauté, mais cela ne va pas plus loin, même avec l'accord sur le nucléaire, et les indicateurs de la répression sont toujours là. Tous ceux qui dénoncent la situation sont emprisonnés, et nous savons que de nombreuses femmes le sont, dans ce cas-ci, et que les choses ont très peu changé au chapitre des droits de la personne.

Lorsqu'on n'impose pas de sanctions, comme vous l'avez dit, on obtient un effet favorable à un mouvement symbolique ou autre. À quel moyen de pression pouvons-nous recourir pour défendre les droits de ceux qui souffrent, qui sont emprisonnés et exécutés en Iran de nos jours? Que pouvons-nous faire, et pas seulement sur le plan moral? Ce que je veux dire, c'est que nous avons une responsabilité à l'égard de la communauté internationale, au-delà de nos propres frontières. Quel moyen de pression utiliseriez-vous?

**M. Lopez :** La situation que vous venez de décrire me touche personnellement beaucoup. Nous ne pouvons pas rester les bras croisés et regarder ce genre de choses se produire.

Sur le plan pratique, il y a deux aspects au dilemme. Un État qui a de nombreuses relations économiques avec les dirigeants concernés, et dans le pays, exerce une influence beaucoup plus

interaction. So, maybe the policy prescription is you want to increase your economic interaction so you later have the leverage to withhold it.

Second, if we can't influence the people who are doing the repression, then we have to ask the question: How can we better protect, empower and find ways to deal with those who are the targets of repression? I think that speaks to the issue of empowering civil society, protecting religious actors, finding ways to make it safer and more possible for Iranians who want to leave the country right now to leave, and not exclude them in immigration orders and the like, and dig in for a long-term 10 year plan in which we hope we can encourage the semblances of Iranian society that look for reform to actually get there.

We have to take an Amnesty International kind of approach or an international Red Cross approach to visiting prisons and letting these people know that they are not alone. We can find ways through our journalists, educators and others to condemn the behaviour without economically strangling the middle sectors that are trying to play a political and economic careful game and wait for things to improve.

I worry very much about the impact of sanctions trickling down to the very people who have the most democratic and free enterprise inclinations and were looking for the benefits of the nuclear agreement, and it's not coming down to them. Partly, that's because of the attitudes of the Iranian elites, but it's partly because there are simply not enough resources flowing into the country.

**The Chair:** You have indicated that both Amnesty International and the United Nations have very little influence inside of Iran, to get into the prisons that are closely monitored. You're saying we would do it. Are you saying that we just continue to encourage multilateral organizations, or do you believe there is something else we could do?

**Mr. Lopez:** I think the combination of multilateral organizations and focusing on the cease-fires and peace in Syria that I hope is coming, and finding a way to accept that Iran has played a role, both negatively, but potentially can do so positively, for the stable reconstruction, and hopefully the return of many Syrians, to their homeland in a protected way. I think you find even the slightest bit of encouraging human rights behaviour, and even if in a small needle, try to find a way to drive an international aid truck through it, and find ways to have them take more responsibility for some of the good intentions, they either directly or indirectly seem to manifest.

importante qu'un pays qui n'a que des relations très limitées. Donc, la solution politique serait peut-être de renforcer vos liens économiques dans le but d'avoir plus tard l'influence nécessaire.

Par ailleurs, à défaut de pouvoir influencer les gens qui exercent une répression, nous devons nous demander ce que nous pouvons faire pour offrir une meilleure protection, pour donner du pouvoir aux personnes ciblées par la répression et trouver des moyens de les aider? Je pense que cela renvoie à la question d'accroître l'influence de la société civile, de protéger les intervenants religieux, de trouver des façons de renforcer la sécurité et de faire en sorte qu'il est plus facile pour les Iraniens qui le souhaitent de quitter le pays, en ne les excluant pas des ordonnances en matière d'immigration et ainsi de suite, et de songer à un plan décennal grâce auquel nous pourrions être en mesure, espérons-le, d'encourager les pans de la société iranienne qui veulent une réforme.

Nous devons adopter une approche semblable à celle d'Amnistie internationale ou de la Croix-Rouge internationale en nous rendant aux prisons pour que les gens sachent qu'ils ne sont pas seuls. Nous pouvons trouver des moyens, par l'entremise de nos journalistes, de nos éducateurs et ainsi de suite, de condamner le comportement sans étouffer économiquement les secteurs centraux qui essaient de jouer un jeu politique et économique prudent et qui attendent que les choses s'améliorent.

Je crains beaucoup que les répercussions des sanctions finissent par se faire ressentir par les personnes plus favorables à la démocratie et à la libre entreprise qui voulaient tirer parti des avantages d'un accord sur le nucléaire, mais qui n'en profitent pas. C'est en partie dû à l'attitude des élites iraniennes, mais aussi parce qu'il n'y a tout simplement pas assez de ressources au pays.

**La présidente :** Vous avez mentionné qu'Amnistie internationale et les Nations Unies ont toutes les deux très peu d'influence en Iran, pour ce qui est de se rendre aux prisons qui sont surveillées de près. Vous dites que nous pourrions nous y rendre. Proposez-vous tout simplement que nous continuions d'encourager des organisations multilatérales, ou pensez-vous que nous pouvons faire quelque chose d'autre?

**M. Lopez :** Je pense qu'il faut compter sur l'effet combiné des organisations multilatérales, de l'accent mis sur les cessez-le-feu et la paix en Syrie — et j'espère que c'est pour bientôt — et de la recherche d'une façon d'accepter que l'Iran joue un rôle — tant négatif que, c'est possible, positif — en vue d'une reconstruction stable et — espérons-le — du retour protégé de nombreux Syriens dans leur pays d'origine. Je crois qu'on voit même de la part des Iraniens une pointe de comportement encourageant par rapport aux droits de la personne — même si c'est minime. Il faut essayer de trouver une façon de faire passer les camions d'aide internationale et des moyens de faire assumer aux Iraniens une plus grande responsabilité relativement à certaines bonnes intentions, qu'ils semblent afficher directement ou indirectement.

I mean, let's face it, every repressive dictatorship that we know of has taken a very long time to undo, and it's undone primarily by citizens within their own country. The more we can help those citizens, the better we are and the better they will be over the long term.

**The Chair:** Mr. Lopez, we have come to the end of our session. Thank you for your perspectives on the bill, and on Iran. I hope that you will continue to think about it.

I'm still looking for how we can help the people within Iran, as it has been a long, long time. We have very few levers. If you have another stroke of imagination that could lead us into something new, we seem to be having this trade or no trade, or sanctions or no sanctions. I appreciate that you put in the broader context of foreign policy. Perhaps we can continue to work for the betterment for the people in Iran.

Thank you for being with us. We survived the video conference. That's the best part of the news.

**Mr. Lopez:** Congratulations. Thank you so much for having me. It was good to speak with you.

**The Chair:** We're going to continue the meeting now. We have one item that we have to deal with, and it has to be done in public. In this portion of our meeting, you will have the distributed budget.

As you recall, this started two years ago when we were going to present our trilateral report at the invitation of the Mexican Parliament. Unfortunately, we were not able to accomplish it as we did not receive our funds from Internal Economy. When we finally did, unfortunately the Mexican Parliament was not sitting, and then we had an election, and a reconstitution of a committee, et cetera.

We left the report on the table, and with the recent events on this continent, we reread the report and we thought it is as timely today as when we wrote it. As you know, the steering committee recommended that that trip continue. It will be next week. We have received the emergency funds from the Internal Economy to allow for an expanded group to go down. Originally the invitation came to me. I suggested it had to be at least the deputy and myself. Then it was broadened to the steering committee. Now we have broadened the steering committee, so there will be four senators, plus staff, going to present our report to the Mexican Parliament next Wednesday.

That was brought to your attention previously. What we had to do — and our clerk has done it — is that we had \$9,000 in our previous budget and we asked for a further \$10,000 emergency. This is the budget for this extra money. It has been circulated. Is

Soyons réalistes, il a fallu beaucoup de temps pour renverser tous les dictateurs répressifs que nous avons connus, et on le doit surtout aux citoyens qui sont dans leur propre pays. Plus nous pouvons aider ces citoyens, mieux c'est et plus ils s'en sortiront bien à long terme.

**La présidente :** Monsieur Lopez, nous sommes arrivés à la fin de notre séance. Merci beaucoup de vos points de vue sur le projet de loi, et sur l'Iran. J'espère que vous continuerez de vous pencher sur la question.

Je cherche toujours un moyen d'aider les Iraniens. La situation remonte à très longtemps. Nous avons très peu de moyens de pression. Dites-nous si vous avez une autre idée qui pourrait nous mener à quelque chose de nouveau, car nous semblons hésiter entre échanges et pas d'échanges, ou sanctions ou pas de sanctions. Je vous suis reconnaissante d'avoir fait part du contexte plus large de la politique étrangère. Nous pouvons peut-être continuer de travailler au mieux-être des gens en Iran.

Merci de vous être joint à nous. Nous avons survécu à la vidéoconférence. C'est la bonne nouvelle.

**M. Lopez :** Félicitations. Merci beaucoup de m'avoir écouté. Je suis heureux de vous avoir parlé.

**La présidente :** Poursuivons. Nous avons un point sur lequel nous devons nous pencher en séance publique. Pour cette partie de la séance, le budget vous a été distribué.

Vous vous rappelez sans doute que tout a commencé il y a deux ans lorsque nous nous apprêtions à présenter notre rapport trilatéral à la demande du Parlement du Mexique. Malheureusement, nous n'avions pas pu le faire à défaut de recevoir les fonds nécessaires de la régie interne. Le Parlement du Mexique ne siégeait malheureusement pas lorsque nous les avons reçus. Il y a ensuite eu des élections, le comité a été reconstitué et ainsi de suite.

Nous avons mis le rapport de côté, et à la suite des événements récents survenus sur le continent, nous l'avons relu et avons estimé qu'il est aussi pertinent aujourd'hui qu'au moment où nous l'avons rédigé. Comme vous le savez, le comité directeur a recommandé que le déplacement ait lieu. Ce sera la semaine prochaine. Nous avons reçu un financement d'urgence de la régie interne pour permettre à un groupe plus grand de se déplacer. L'invitation m'avait d'abord été adressée. J'ai laissé entendre qu'il fallait au moins que la vice-présidente et moi soyons présents. Les membres du comité directeur ont ensuite été inclus. Le comité directeur compte maintenant un plus grand nombre de membres, ce qui veut dire que quatre sénateurs, plus le personnel, iront présenter notre rapport au Parlement du Mexique mercredi prochain.

On l'a déjà porté à votre attention. Ce que nous avons dû faire — et ce que notre greffier a fait —, c'est prendre 9 000 \$ dans notre budget précédent et demander un financement d'urgence de 10 000 \$. Nous sommes saisis du budget qui

there a willingness to have a motion to adopt this supplementary budget subject to the certification of the principle clerk of committee? He is not available.

**Senator Cordy:** I was going to make the motion. I didn't think anybody travelling should probably make the motion.

**The Chair:** Thank you. Is there any discussion? Is it the will of the group? Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you.

(The committee continued in camera.)

comprend cette somme supplémentaire. On l'a fait circuler. Quelqu'un souhaite-t-il présenter une motion pour adopter le budget supplémentaire qui sera soumis au greffier principal du comité? Il est occupé.

**La sénatrice Cordy :** Je m'apprêtais à proposer la motion. Je pensais qu'il était préférable qu'elle ne vienne pas d'une des personnes qui se rendront là-bas.

**La présidente :** Merci. Est-ce que quelqu'un a quelque chose à ajouter? Est-ce la volonté du groupe? Est-on d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Merci.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---



WITNESS

**Wednesday, March 1, 2017**

*As an individual:*

George A. Lopez, Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C, Professor Emeritus of Peace Studies at the Kroc Institute for International Peace Studies (by video conference).

TÉMOIN

**Le mercredi 1<sup>er</sup> mars 2017**

*À titre personnel :*

George A. Lopez, professeur émérite en études de la paix et titulaire de la chaire Rev. Theodore M. Hesburgh, C.S.C, Kroc Institute for International Peace Studies (par vidéoconférence).