SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

Proceedings of the Standing Senate Committee on

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, February 20, 2019
Thursday, February 21, 2019

Issue No. 57

Forty-third and forty-fourth meetings:

Study on foreign relations and international trade generally

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente :
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le mercredi 20 février 2019
Le jeudi 21 février 2019

Fascicule nº 57

Quarante-troisième et quarante-quatrième réunions :

Étude sur les relations étrangères et le commerce international en général

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

54541-54554

STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Paul J. Massicotte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(or Mercer)
Dean
Greene
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(or Martin)
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Paul J. Massicotte

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan
Boehm
Bovey
Cordy
Coyle
Dawson
* Day
(ou Mercer)
Dean
Greene
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
Housakos
Ngo
Saint-Germain
* Smith
(ou Martin)
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 20, 2019
(127)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:16 p.m., in room C128, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo and Saint-Germain (12).

In attendance: Pascal Tremblay, Billy Joe Siekierski and Allison Goody, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Stav Nitka, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, January 27, 2016, the committee continued its study on foreign relations and international trade generally. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Office of the Auditor General of Canada:

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General;

Carol McCalla, Principal.

Global Affairs Canada:

Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management;

Dan Danagher, Assistant Deputy Minister, International Platform.

The chair made a statement.

Mr. Berthelette made a statement and, together with Ms. McCalla, answered questions.

At 5:17 p.m., the committee suspended.

At 5:20 p.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Ms. Jeffrey made a statement and, together with Mr. Danagher, answered questions.

At 6:09 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 février 2019
(127)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, dans la pièce C128 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Boehm, Bovey, Cordy, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo et Saint-Germain (12).

Également présents : Pascal Tremblay, Billy Joe Siekierski et Allison Goody, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Stav Nitka, agent des communications, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 janvier 2016, le comité poursuit son étude sur les relations étrangères et le commerce international en général. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du vérificateur général du Canada :

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint;

Carol McCalla, directrice principale.

Affaires mondiales Canada :

Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et Gestion des urgences;

Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale.

La présidente ouvre la séance.

M. Berthelette fait une déclaration et, avec Mme McCalla, répond aux questions.

À 17 h 17, la séance est suspendue.

À 17 h 20, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

Mme Jeffrey fait une déclaration et, avec M. Danagher, répond aux questions.

À 18 h 9, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, February 21, 2019
(128)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:35 a.m., in room C128, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo and Saint-Germain (11).

In attendance: Pascal Tremblay and Billy Joe Siekierski, 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 Wednesday, January 27, 2016, the committee continued its study on foreign relations and international trade generally. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Canadian International Council:

Ben Rowswell, President and Research Director.

As individuals:

Michael Camilleri, Director, Peter D. Bell Rule of Law Program, Inter-American Dialogue (by video conference).

Gabriel Hetland, Assistant professor of Latin American, Caribbean and Latino Studies and Sociology, University at Albany (by video conference).

Donald Kingsbury, Lecturer, Department of Political Science, University of Toronto (by video conference).

Sébastien Dubé, Professor, Department of Political Science and International Relations, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Rowswell and Mr. Camilleri made statements.

Mr. Dubé made a statement, but due to technical difficulties, the videoconference was interrupted.

Mr. Rowswell and Mr. Camilleri answered questions.

At 11:41 a.m., the committee suspended.

At 11:47 a.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Mr. Hetland and Mr. Kingsbury made statements and answered questions.

OTTAWA, le jeudi 21 février 2019
(128)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, dans la pièce C128 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Boehm, Bovey, Coyle, Dawson, Dean, Greene, Housakos, Massicotte, Ngo et SaintGermain (11).

Également présents : Pascal Tremblay et Billy Joe Siekierski, 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 mercredi 27 janvier 2016, le comité poursuit son étude sur les relations étrangères et le commerce international en général. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n^o^1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Conseil international du Canada :

Ben Rowswell, président et directeur de recherche.

À titre personnel :

Michael Camilleri, directeur, Programme de règle de droit Peter D. Bell, Dialogue interaméricain (par vidéoconférence).

Gabriel Hetland, professeur adjoint d'études latino-américaines et caribéennes et de sociologie, Université à Albany (par vidéoconférence).

Donald Kingsbury, chargé de cours, Département de sciences politiques, Université de Toronto (par vidéoconférence).

Sébastien Dubé, professeur, Département de science politique et de relations internationales, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombie (par vidéoconférence).

La présidente ouvre la séance.

M. Rowswell et M. Camilleri font des déclarations.

M. Dubé fait une déclaration, mais, en raison de difficultés techniques, la vidéoconférence est interrompue.

M. Rowswell et M. Camilleri répondent aux questions.

À 11 h 41, la séance est suspendue.

À 11 h 47, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

M. Hetland et M. Kingsbury font des déclarations et répondent aux questions.

At 12:25 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 12 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marie-Eve Belzile

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 20, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:16 p.m. to study foreign relations and international trade generally.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are in our new room and our new building. Welcome to the members. This is the first meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade after our break. I see a pretty full house, and I appreciate that.

Before we turn to our witnesses and our study order, as you know Natalie Mychajlyszyn has left us on leave. I welcome a new addition to our committee, B. J. Secerski who will be assisting Pascal and Marion in our studies. I am sure you'll get to know us and the committee members.

The steering committee has met over the break. There were some delays, which I will go into in camera. We have had some fruitful meetings on the draft report on cultural diplomacy. We are going to redraft the report in a different style. We'll see how it goes. We've had good input from Senator Bovey on that.

I will be doing the foreign policy input and looking to Senator Boehm to assist me in that regard. I received rather extensive notes from Senator Massicotte that will be included and a very valuable comment from Senator Dawson on one topic area. Next week we want to have an in camera session with the full committee on that study.

Those are my opening remarks. Senator Saint-Germain, did you want to talk about that, or can we go on to the rest?

Senator Saint-Germain: We can go on.

The Chair: Thank you for being patient as we get our issues out of the way.

I call to order the meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade on our reference. We are authorized to examine such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally. Under this mandate, the committee will hear today

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, pour étudier les relations étrangères et le commerce international en général.

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

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous voici dans notre nouvelle salle et dans notre nouvel édifice. Je vous souhaite la bienvenue. Il s'agit de la première réunion du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international depuis notre congé. Je suis heureuse de voir que la salle est bien remplie.

Avant de passer à notre étude et d'entendre nos témoins, je rappellerai que Natalie Mychajlyszyn est partie en congé. Je souhaite la bienvenue au nouveau membre de notre équipe, B. J. Secerski, qui prêtera main-forte à Pascal et à Marion dans nos travaux. Je suis sûre que vous vous intégrerez bien à l'équipe et en viendrez à bien connaître les membres du comité.

Le comité de direction s'est réuni pendant le congé. Il y a eu des retards, dont je parlerai à huis clos. Nous avons eu des réunions fructueuses sur le projet de rapport sur la diplomatie culturelle. Nous allons reformuler le rapport dans un style différent. Nous verrons comment les choses se passent. À cet égard, la sénatrice Bovey a fait de bonnes suggestions.

Je m'occuperai de la partie portant sur la politique étrangère et, pour cela, je demanderai l'aide du sénateur Boehm. Le sénateur Massicotte m'a fait parvenir des notes assez exhaustives, qui seront incluses. J'ai reçu un commentaire très utile du sénateur Dawson sur un sujet particulier. La semaine prochaine, le comité au complet devrait se réunir à huis clos pour discuter de cette étude.

Voilà pour mes remarques liminaires. Sénatrice Saint-Germain, voulez-vous ajouter quelque chose ou pouvons-nous ouvrir la séance?

La sénatrice Saint-Germain : Non, nous pouvons y aller.

La présidente : Je vous remercie d'avoir fait preuve de patience pendant que nous nous occupions de nos affaires internes.

La séance du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international est ouverte. Nous avons pour mandat d'examiner les questions qui peuvent se présenter relativement aux relations étrangères et au commerce international en général. Dans le cadre de ce mandat, le comité

from representatives of the Office of the Auditor General about the fourth report of the fall 2018 reports to Parliament of the Auditor General entitled *Physical Security at Canada's Missions Abroad — Global Affairs Canada*.

On behalf of the committee, we want to express our deep condolences on the loss of Mr. Michael Ferguson. I know there have been tributes to him in the chamber, but on behalf of this committee we wanted them to be on our record. Please pass them on to your co-workers and his family. He was a man of integrity.

In that capacity, we received a letter which I must say was the first of many where we were addressing issues that were in our domain here in foreign policy and international trade. We hope that initiative will continue. The letter that should preoccupy us as a committee was sent to us. As a result of that, you are here today as witnesses.

I would ask the senators to introduce themselves.

Senator Greene: Stephen Greene, Nova Scotia.

Senator Coyle: Mary Coyle, Nova Scotia.

Senator Ngo: Thanh Hai Ngo, Ontario.

Senator Cordy: Jane Cordy, Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Senator Paul Massicotte from Quebec.

[*English*]

Senator Dean: Tony Dean, Ontario.

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

[*Translation*]

Senator Dawson: Senator Dennis Dawson from Quebec.

Senator Saint-Germain: Senator Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

Senator Boehm: Peter Boehm, Ontario.

The Chair: I am the chair, Raynell Andreychuk, from Saskatchewan.

I will introduce our guests. As our first panel, we have from the Office of the Auditor General of Canada, Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, and Carol McCalla, Principal.

entendra aujourd'hui des représentants du Bureau du vérificateur général au sujet du quatrième de rapport de l'automne 2018 présenté au Parlement par le vérificateur général, intitulé *La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada*.

Je tiens à exprimer, au nom du comité, nos sincères condoléances à l'occasion du décès de M. Michael Ferguson. Je sais que des hommages lui ont été rendus à la Chambre, mais je sais aussi que le comité voudra faire siens ces hommages et pour que cela figure dans le compte rendu. Je vous prie de les transmettre à vos collègues et à sa famille. M. Ferguson était un modèle d'intégrité.

À ce titre, nous avons reçu une lettre qui, je le précise, était la première d'une série de lettres qui touchaient à des questions relevant de notre compétence en matière de politique étrangère et de commerce international. Nous espérons que cette initiative se poursuivra. Nous avons bien reçu cette lettre, qui devrait nous préoccuper en tant que comité, et c'est pourquoi vous êtes appelés à témoigner aujourd'hui.

J'invite maintenant les sénateurs à se présenter.

Le sénateur Greene : Stephen Greene, Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Ngo : Thanh Hai Ngo, Ontario.

La sénatrice Cordy : Jane Cordy, Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Sénateur Paul Massicotte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Dean : Tony Dean, Ontario.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, Manitoba.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : Sénateur Dennis Dawson, du Québec.

La sénatrice Saint-Germain : Sénatrice Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Boehm : Peter Boehm, Ontario.

La présidente : Je m'appelle Raynell Andreychuk. Je suis une sénatrice de la Saskatchewan et je préside le comité.

Je vais présenter nos invités. Notre premier groupe de témoins est composé de représentants du Bureau du vérificateur général du Canada, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, et

Welcome to the committee, and thank you for accepting our invitation to come today. We would like you to present your comments and be available for questions.

Mr. Berthelette, the floor is yours.

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Thank you, Madam Chair and committee members, for your condolences. I will be sure to pass them on to our office.

Also thank you for the opportunity to discuss our fall 2018 report on *Physical Security at Canada's Missions Abroad*. Joining me at the table is Carol McCalla who was responsible for the audit.

This audit examined whether Global Affairs Canada had physical security measures in place at its missions for the effective protection of its staff and assets. Physical security measures include safeguards such as fences, vehicle barriers or alarm systems to prevent unauthorized access or attempts to cause harm.

As an employer, the department is responsible for the safety and security of its staff. More than half of the mission staff members work in dangerous locations that require protective security measures.

Overall, we found that Global Affairs Canada had not kept pace with evolving security threats at its missions abroad. Over the past decade, the department received $650 million to upgrade the physical security of its higher threat missions. We found insufficient documentation to demonstrate how its physical security projects were prioritized to ensure that the most critical needs would be met.

The department had identified more than 200 security measures that were urgently needed across all its missions, but it did not yet have a plan in place for their implementation.

We found weaknesses in the security assessments conducted by Global Affairs Canada at its missions. For example, more than one-third of threat assessments were out of date, and many of the vulnerability assessments were incomplete or failed to recommend safeguards to resolve identified weaknesses.

In fact, baseline security standards that specify the safeguards needed to protect missions against direct physical attack were still under development at the time of our audit. Without these standards, Global Affairs Canada cannot comprehensively assess

Carol McCalla, directrice principale. Je vous souhaite la bienvenue au comité et vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Je vous demanderai de faire d'abord votre exposé et, par la suite, de rester pour répondre à nos questions.

Monsieur Berthelette, vous avez la parole.

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada : Je vous remercie, madame la présidente et membres du comité, des condoléances que vous nous avez offertes. Soyez assurés que je les transmettrai à mes collègues au bureau.

Je vous remercie également de nous donner l'occasion de discuter de notre rapport de l'automne 2018, intitulé *La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger*. Je suis accompagné de Carol McCalla, qui était responsable de l'audit.

Cet audit visait à déterminer si Affaires mondiales Canada avait des mesures de sécurité matérielle dans ses missions pour protéger efficacement son personnel et ses biens. Ces mesures comprennent la mise en place de clôtures, de barrières pour véhicules ou de systèmes d'alarme pour empêcher des intrusions ou des attentats.

En tant qu'employeur, le ministère doit assurer la sécurité de son personnel. Plus de la moitié des employés des missions travaillent dans des endroits dangereux qui nécessitent des mesures de protection.

Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Affaires mondiales Canada n'avait pas suivi l'évolution des menaces à la sécurité dans ses missions à l'étranger. Au cours des 10 dernières années, le ministère a reçu 650 millions de dollars pour renforcer la sécurité matérielle dans ses missions où la menace est élevée. Nous avons constaté que la documentation ne suffisait pas à démontrer comment la priorité des projets liés à la sécurité matérielle avait été établie pour s'assurer que les décisions combleraient les besoins les plus essentiels.

Le ministère avait défini plus de 200 mesures de sécurité dont toutes ses missions avaient un besoin urgent, mais il n'avait pas encore de plan en place pour les appliquer.

Nous avons relevé des faiblesses dans les évaluations de la sécurité menées par Affaires mondiales Canada dans ses missions. Par exemple, l'évaluation des menaces était périmée pour plus du tiers des missions, et beaucoup d'évaluations de la vulnérabilité étaient incomplètes ou ne recommandaient pas de mesures pour corriger les faiblesses relevées.

En fait, les normes de référence précisant les mesures nécessaires afin de protéger les missions contre des attaques physiques directes étaient toujours en cours d'élaboration au moment de notre audit. Sans ces normes, Affaires mondiales

the measures needed for the effective protection of staff and assets across its missions.

Yet the department is responsible for the safety of its staff working at missions abroad and security upgrades to its many missions are urgently needed.

[*Translation*]

We examined the security measures in place at six high-risk missions and found significant security deficiencies at all six. The department has known about several of these deficiencies for years, yet it had not put in place all of the recommended measures to resolve them, such as improved video surveillance, alarms and vehicle barriers. Security officials at these missions did not know the status of the approved physical security upgrades or what interim measures were needed to mitigate the identified security risks.

Most of the department's capital projects to upgrade security were at least three years behind schedule and were taking almost twice as long to complete as originally planned. We found that these delays were caused by weaknesses in the department's project management and oversight. For example, construction project plans did not sufficiently assess and build into the schedule the risks unique to the host country, such as the time needed to obtain permits. Other federal entities such as Defence Construction Canada have specialized knowledge and experience in international construction projects that could help Global Affairs Canada ensure that important security upgrades are delivered on time and on budget.

Finally, we found that more than one third of the staff members working in some of the most dangerous locations had not taken mandatory security awareness training. As a result, Global Affairs Canada did not have assurance that its staff members had the appropriate level of security awareness needed for their effective protection. We made five recommendations, and Global Affairs Canada agreed with all of them.

Madam Chair, this concludes my opening remarks. We would be pleased to answer any questions the committee may have. Thank you.

[*English*]

The Chair: Ms. McCalla, you're here to answer specific questions, I take it. Thank you.

Canada ne peut pas évaluer complètement les mesures de sécurité nécessaires pour protéger efficacement son personnel et ses biens dans les missions.

Pourtant, le ministère est responsable de la sécurité du personnel déployé à l'étranger, et bien des missions ont un besoin urgent de mise à niveau de la sécurité.

[*Français*]

Nous avons examiné les mesures de sécurité dans six missions exposées à un risque élevé et avons relevé des failles majeures dans ces six missions. Le ministère connaissait plusieurs de ces lacunes depuis des années, mais il n'avait pas mis en place toutes les mesures recommandées pour les corriger, notamment l'amélioration de la vidéosurveillance et des systèmes d'alarme, ainsi que des barrières pour les véhicules. Les responsables de la sécurité de ces missions ne connaissaient pas l'état d'avancement des projets approuvés de renforcement de la sécurité matérielle ni les mesures provisoirement requises pour atténuer les risques relevés pour la sécurité.

La plupart des projets d'immobilisation du ministère pour renforcer la sécurité accusaient des retards d'au moins trois ans, et il faudrait presque deux fois plus de temps pour les finir par rapport à ce qui était prévu à l'origine. Nous avons constaté que ces retards avaient été causés par des lacunes dans la gestion et la surveillance des projets du ministère. Ainsi, les plans pour les projets de construction n'évaluaient pas assez les risques propres au pays hôte, par exemple les délais pour obtenir des permis; ils n'incluaient pas non plus ces risques dans les calendriers d'exécution. D'autres entités fédérales, comme Construction de Défense Canada, ont des connaissances spécialisées et une expérience en matière de projets de construction à l'étranger qui pourrait aider Affaires mondiales Canada à s'assurer que les améliorations importantes liées à la sécurité respectent les délais et les budgets.

Enfin, nous avons constaté que plus du tiers du personnel qui travaille dans certains des endroits les plus dangereux n'avait pas suivi la formation obligatoire de sensibilisation à la sécurité. Affaires mondiales Canada n'avait pas donc l'assurance que ses employés avaient reçu le niveau adéquat de formation de sensibilisation à la sécurité afin d'assurer efficacement leur propre protection. Nous avons formulé cinq recommandations qu'Affaires mondiales Canada a acceptées.

Madame la présidente, je termine ainsi ma déclaration liminaire. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité. Je vous remercie.

[*Traduction*]

La présidente : Madame McCalla, je crois comprendre que vous êtes ici pour répondre de manière plus détaillée à nos questions. Merci à l'avance.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Thank you for your presentation. Global Affairs Canada was supposed to have implemented several of your office's recommendations by December 2018, namely recommendation 4.26 regarding physical security measures and recommendation 4.53 addressing the process to identify, prioritize and approve physical security projects. Can you tell us whether, in fact, the recommended measures are now in place? I'm referring to recommendations 4.26 and 4.53.

[*English*]

Carol McCalla, Principal, Office of the Auditor General of Canada: We examined the physical security projects that were managed by Global Affairs at its missions abroad. The deficiencies that we observed were pertinent to its previous tranche of funding. It had received $650 million to upgrade its security. We looked at those to identify lessons learned for the next tranche of funding.

In October 2017, it received an additional $1.8 billion to upgrade its security. We looked to frame the audit findings and recommendations to inform Parliament and to inform the department of what needed to be done for its next steps.

Since it had received that funding and implemented those projects, it had made a lot of progress in how those projects were being managed recently in the last year or so. We reflected those in the report.

In terms of what type of a job it's doing in meeting the recommendations and completing its action plan, I would suggest that would be a question you would want to ask of Global Affairs in terms of how it is going in meeting its recommendations and how its action plan is going forward. We were satisfied the action plan that it had put in place was satisfying the intent of our recommendations.

Senator Bovey: I noticed in the Auditor General's report that you included a list of security incidents which have occurred at embassies and consulates over the past decade, but I didn't see on that list the incident that occurred in the Canadian embassy in Cuba in 2017.

I wondered why and I wonder if you have any recommendations or thoughts about that.

Ms. McCalla: The situation in Havana, Cuba, was evolving as this audit took place. At the time we were conducting our audit work it wasn't quite certain whether or not it fell under a

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Je vous remercie de votre présentation. Plusieurs des recommandations de votre bureau devaient être mises en place par Affaires mondiales Canada au plus tard en décembre 2018, notamment les recommandations concernant les mesures de sécurité matérielle — votre recommandation 4.26 — ainsi que les mesures concernant les processus de recensement de hiérarchisation et d'approbation des projets de renforcement de sécurité — votre recommandation 4.53. Pouvez-vous nous indiquer si les mesures que vous avez proposées ont bel et bien été mises en place au moment où nous nous parlons? Donc, les recommandations 4.26 et 4.53?

[*Traduction*]

Carol McCalla, directrice principale, Bureau du vérificateur général du Canada : Nous avons examiné les projets de sécurité matérielle gérés par Affaires mondiales dans ses missions à l'étranger. Les lacunes que nous avons observées se rapportaient à la tranche de financement précédente. Le ministère avait reçu 650 millions de dollars pour améliorer sa sécurité. Nous avons examiné comment ce montant avait été utilisé afin d'en tirer des leçons pour la prochaine tranche de financement.

En octobre 2017, le ministère a reçu 1,8 milliard de dollars de plus pour améliorer sa sécurité. Nous avons tâché de formuler nos constatations et recommandations découlant de l'audit, de manière à informer le Parlement et le ministère de ce qui devait être fait au cours des prochaines étapes.

Après avoir reçu ce financement et entrepris de réaliser ces projets, le ministère a fait beaucoup de progrès récemment, depuis un an environ, dans la gestion des projets. Nous en avons tenu compte dans le rapport.

Pour ce qui est du genre de travail qu'il fait pour donner suite aux recommandations et achever son plan d'action, je dirais que c'est une question que vous devriez poser au ministère. C'est à lui qu'il faut s'adresser pour savoir comment il s'y prend pour appliquer ces recommandations et où il en est avec son plan d'action. Nous étions d'avis que le plan d'action qu'il avait mis en place correspondait à l'objectif de nos recommandations.

La sénatrice Bovey : J'ai remarqué, dans le rapport du vérificateur général, que vous avez inclus une liste d'incidents liés à la sécurité qui se sont produits dans les ambassades et les consulats au cours de la dernière décennie, mais je n'y ai pas vu l'incident survenu à l'ambassade du Canada à Cuba en 2017.

Cela m'intrigue, et je me demande si vous avez des recommandations ou des idées à ce sujet.

Mme McCalla : La situation à La Havane, à Cuba, évoluait alors que l'audit était en cours. Au moment où nous faisions notre travail de vérification, nous n'étions pas tout à fait certains

physical security type of issue, and that was the focus of our audit.

We did not look at that event and did not consider that as an attack of a physical nature on the mission at the time that we did the audit. As things evolved, I think the government and Global Affairs Canada are still trying to understand the nature exactly of the threat that was posed.

Certainly there are issues related to the duty of care that Global Affairs does have to its staff posted abroad. That is relevant for our audit. We looked at how Global Affairs is fulfilling its duty of care for the safety and security of its staff posted abroad.

Senator Bovey: I'll reserve my next question for Global Affairs.

Senator Cordy: You spoke about 200 security measures that the department had identified at its missions abroad.

Are these prioritized so that they are the emergencies that have to be done now or two years ago, and others can wait awhile? Or, were these 200 major security issues that had to be dealt with and should be dealt with immediately?

Ms. McCalla: The 200 countermeasures or security measures identified by Global Affairs across its 175 missions that needed to be done were what Global Affairs had identified as the most critical out of the over 600 that it had identified across its missions. It had assembled that list in September 2017. It had prioritized them. We had identified the ones that were high risk and critical and counted 200 of them.

Many of those are at missions in dangerous locations or in high-threat locations. What we did not necessarily see was that a plan had been put in place yet to resolve them. That's what Global Affairs was working toward as our audit period closed and what they will be addressing with their next tranche of funding.

Senator Cordy: When Global Affairs is looking at security issues and how to them, do they work with other departments or is it just Global Affairs? Would they work with another department to ensure that it could be done quickly?

s'il s'agissait ou non d'une question de sécurité matérielle, qui était l'objet de notre audit.

Nous ne nous sommes pas attardés à cet événement et ne pensions qu'il s'agissait d'une attaque matérielle contre la mission au moment où nous faisions la vérification. Étant donné la façon dont la situation a évolué, je pense que le gouvernement et Affaires mondiales Canada tentent toujours de comprendre la nature exacte de la menace qui se posait.

Il y a certainement des questions liées à l'obligation de diligence d'Affaires mondiales Canada à l'endroit de son personnel affecté à l'étranger. C'est pertinent pour notre audit. Nous avons examiné la façon dont le ministère s'acquitte de son obligation de diligence quant à la sécurité de son personnel affecté à l'étranger.

La sénatrice Bovey : Je réserverai donc ma prochaine question pour Affaires mondiales Canada.

La sénatrice Cordy : Vous avez parlé de 200 mesures de sécurité que le ministère avait décidé de prendre dans ses missions à l'étranger.

Les priorités sont-elles établies de façon à ce que les problèmes urgents soient réglés dans l'immédiat, à défaut de l'avoir été il y a deux ans, et que les autres puissent être mis en attente un certain temps? Ou s'agissait-il plutôt de 200 problèmes de sécurité majeurs qui devaient être réglés dans l'immédiat?

Mme McCalla : Les 200 contre-mesures ou mesures de sécurité relevées par Affaires mondiales Canada dans 175 missions étaient celles que le ministère tenait pour les plus critiques parmi les plus de 600 qu'il avait recensées dans ses missions. Il avait dressé cette liste en septembre 2017. Il les avait classées par ordre de priorité. Nous avions retenu 200 cas, parmi ces 600, qui présentaient un risque élevé et étaient d'importance critique.

Bon nombre d'entre eux sont dans des missions qui se trouvent dans des endroits dangereux ou des endroits où la menace est élevée. Ce que nous n'avons pas nécessairement vu, c'est qu'un plan avait été mis en place pour les résoudre. C'est ce que le ministère des Affaires mondiales cherchait à faire à la fin de notre période de vérification, et c'est ce à quoi il affectera la prochaine tranche de financement.

La sénatrice Cordy : Lorsqu'Affaires mondiales Canada se penche sur les questions de sécurité et les moyens de les résoudre, travaille-t-il avec d'autres ministères ou est-ce qu'il fait cavalier seul? Accepterait-il de travailler avec un autre ministère pour accélérer les choses?

Ms. McCalla: We had examined physical security projects which were being planned and managed by Global Affairs Canada, but the opportunity does exist with them to work with other government departments.

We pointed to Defence Construction Canada, for example, which has experience in implementing a lot of security projects overseas that are usually unique and very complex and have a wide range of risks for the international environment. In a previous audit we looked at Defence Construction Canada and found that they did do a good job in managing projects.

Senator Cordy: Has Global Affairs Canada been using Defence Construction Canada?

Ms. McCalla: They had no projects during our audit period, but the opportunity does exist for them to use them. They can work with them under a special memorandum of understanding.

Senator Cordy: You made five recommendations that Global Affairs agreed with.

Ms. McCalla: Yes.

Senator Cordy: Have they started addressing any of these recommendations?

Ms. McCalla: One of them was specifically on working with Defence Construction Canada, not necessarily through a direct engagement with them but just learning from them. Defence Construction Canada has a lot of expertise that could be of benefit to Global Affairs.

After our audit closed and they provided their action plan, I haven't been up to date on exactly where they are in their action plan. That might be a question you would want to ask them.

Senator Cordy: How often do you follow up on whether or not your recommendations are being followed or if there are new security threats? Is it every five years, every year, or every two years?

Ms. McCalla: It depends on what the department has been doing. The department itself reports to Parliament and reports publicly as well on its progress in implementing the recommendations.

We may come back in a year or two or five, depending on the timeline, to see what the success has been on that.

Mme McCalla : Nous avions examiné des projets de sécurité matérielle qui étaient planifiés et gérés par Affaires mondiales Canada, mais, dans le cas de ce ministère, il n'est pas possible de collaborer avec d'autres ministères.

Nous avons mentionné Construction de Défense Canada, par exemple, qui a l'expérience de la mise en place à l'étranger de nombreux projets de sécurité, qui sont habituellement uniques et très complexes et qui comportent un large éventail de risques liés au contexte international. Construction de Défense Canada avait fait l'objet d'une de nos précédents audits, qui nous avait permis de constater que cet organisme faisait du bon travail dans la gestion de projets.

La sénatrice Cordy : Affaires mondiales Canada a-t-il fait appel à Construction de Défense Canada?

Mme McCalla : Le ministère n'avait pas de projets en cours pendant notre période de vérification, mais il a la possibilité de recourir à cet organisme. Pour cela, il faudrait un protocole d'entente spécial.

La sénatrice Cordy : Vous avez formulé cinq recommandations avec lesquelles Affaires mondiales Canada était d'accord.

Mme McCalla : Oui.

La sénatrice Cordy : Le ministère a-t-il commencé à donner suite à l'une ou l'autre de ces recommandations?

Mme McCalla : L'une d'entre elles portait justement sur la collaboration avec Construction de Défense Canada, pas nécessairement dans le cadre d'un engagement direct, mais simplement pour apprendre. Construction de Défense Canada a des compétences très étendues qui pourraient être utiles à Affaires mondiales Canada.

Depuis la fin de notre audit et la présentation du plan d'action du ministère, je ne sais pas exactement où il en est dans la réalisation de ce plan. C'est peut-être une question que vous voudrez adresser au ministère.

La sénatrice Cordy : À quelle fréquence faites-vous un suivi pour vérifier si vos recommandations sont mises en application ou s'il y a de nouvelles menaces à la sécurité? Est-ce tous les cinq ans, tous les ans ou tous les deux ans?

Mme McCalla : Cela dépend de ce que fait le ministère. Le ministère lui-même rend compte au Parlement et au public de ses progrès dans la mise en application des recommandations.

Nous reviendrons peut-être dans un an, deux ans ou cinq ans, selon l'échéancier, pour voir dans quelle mesure les recommandations ont été suivies.

Senator Cordy: You can just decide that you are going to do the audit. You don't have to be asked in by Global Affairs, do you?

Ms. McCalla: No.

Senator Dean: This is a question about some gaps in personal security training for government staff deployed to high-risk foreign assignments. I think two out of five was the number mentioned.

What is being done about that? Is it not possible to provide both basic and advanced levels of security training to people before they leave the country for their deployments? We seem to be waiting for people to get on site. Are there any reactions on that?

I mean physical security and infrastructure is one thing and personal security is another. I know from some of my foreign work that it's the first question I ask. I imagine more seasoned people might have had the training previously.

What could be done about that gap? Is one of the options for addressing it making sure that security training is provided before deployment?

Ms. McCalla: That indeed is their model. The security training that we examined was mandatory for staff that were being deployed to their higher risk missions and was to be completed before the staff started working there.

Their policy is quite clear on that. It is the clear responsibility of their departmental security officers and heads of missions to ensure that the staff working at their missions abroad have the appropriate training. It is recognized that this training is necessary for their effective protection.

We examined whether or not they had that. We found a lack of oversight in that departmental security officers were not ensuring that staff had completed their security. We then went in to look to see what training records were available to assure ourselves whether or not staff were doing that.

The requirement is clear. We understand from our conversations with Global Affairs that they didn't have the funding necessary. Staff may be posted and they don't return home or to Canada to receive the training. The model was that they receive the training in Ottawa or in Kingston. They are now looking at different options for delivering that training.

In the new tranche of funding they have received dedicated funding to provide training. That should help bridge the gap there as well. Our main focus was that this is what you have

La sénatrice Cordy : Vous pouvez, de votre propre initiative, décider de faire un audit. Vous n'avez pas à attendre qu'Affaires mondiales Canada vous invite, n'est-ce pas?

Mme McCalla : Non.

Le sénateur Dean : Ma question porte sur certaines lacunes dans la formation en sécurité personnelle du personnel du gouvernement affecté à l'étranger dans des missions à risque élevé. Je crois que le chiffre mentionné est de deux sur cinq.

Que fait-on à ce sujet? N'est-il pas possible d'offrir une formation de base et de niveau avancé en matière de sécurité aux gens avant qu'ils soient envoyés à l'étranger? Nous semblons attendre que les gens soient sur place. Y a-t-il des réactions à ce sujet?

Je veux dire que la sécurité matérielle et l'infrastructure sont une chose, et la sécurité personnelle en est une autre. Je sais, pour avoir travaillé à l'étranger, que c'est la première question que je me pose. J'imagine que des gens plus expérimentés auraient pu recevoir la formation auparavant.

Que pourrait-on faire pour combler cette lacune? L'une des solutions ne consiste-t-elle pas à s'assurer que la formation en matière de sécurité est donnée avant que les gens soient envoyés à l'étranger?

Mme McCalla : C'est, effectivement, la politique du ministère. La formation sur la sécurité que nous avons examinée était obligatoire pour les employés qui étaient envoyés dans les missions à risque élevé et devait être terminée avant leur départ.

Sur ce point, la politique du ministère est très claire. Il incombe clairement aux agents de sécurité du ministère et aux chefs de mission de veiller à ce que le personnel travaillant dans les missions à l'étranger reçoive la formation appropriée. Il est reconnu que cette formation est nécessaire à la protection efficace du personnel.

Nous avons vérifié si c'était le cas. Nous avons constaté un manque de surveillance du fait que les agents de sécurité du ministère ne s'assuraient pas que le personnel avait terminé la formation voulue. Nous sommes ensuite allés voir quels dossiers de formation étaient disponibles afin de vérifier si le personnel avait suivi ou non la formation.

L'exigence est claire. D'après les conversations que nous avons eues avec Affaires mondiales Canada, nous savons que le financement nécessaire faisait défaut. Les membres du personnel peuvent être affectés à l'étranger et ne pas revenir au pays ou au Canada pour recevoir la formation. Cette formation est donnée à Ottawa ou à Kingston. Le ministère étudie actuellement différentes options pour offrir cette formation.

Une partie de la nouvelle tranche de financement est réservée à la formation. Cela devrait aider à combler l'écart. Nous avons surtout insisté sur le fait que c'est le ministère qui avait établi ce

identified as required, you agree this is necessary for your staff's protection, make sure it gets done.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Thank you for being here this afternoon.

As I understand it, building and security projects are coordinated here, in Ottawa. Is the work always done by local contractors?

[*English*]

Ms. McCalla: It can depend on the situation. Depending on the location and on the security level of the work that is being done, there could be a combination. We observed on some projects that they were managed. The Global Affairs staff from Ottawa would go and be on site for the duration or different iterations throughout the project to oversee management.

[*Translation*]

Senator Massicotte: They merely oversee management of the work. They don't carry out the work. Is that correct?

[*English*]

Ms. McCalla: Exactly, yes.

[*Translation*]

Senator Massicotte: The findings speak for themselves: Things clearly aren't being done. That's due to a lack of organization, not human resources. Is it commitment that's lacking? Is it a cultural problem? We are talking about major deficiencies. Do the officials in Ottawa not take the matter seriously? Why is this happening?

[*English*]

Ms. McCalla: We looked at the 25 physical security projects being managed globally by Global Affairs in Ottawa. We observed several reasons for delays within the control of Global Affairs.

It wasn't necessarily related to the nature of the work being done within the local environment, but they were risks that should have been managed better by Global Affairs staff related to working in an international context.

We had identified gaps in their workforce in Ottawa. They had a very high vacancy rate within the section that manages these projects. As well, they didn't necessarily have the software they needed to be able to track these very complex projects.

qui était nécessaire, qu'il avait convenu que c'était nécessaire pour la protection de son personnel et qu'il devait donc s'assurer de lui donner ce qui était nécessaire.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Merci de votre présence cet après-midi.

Du point de vue des travaux qui affectent les bâtiments ou le système de sécurité, si je comprends bien, ils sont coordonnés ici, à Ottawa. Est-ce que ce sont toujours des entrepreneurs locaux qui font le travail?

[*Traduction*]

Mme McCalla : Cela dépend de la situation. Selon l'endroit et le niveau de sécurité des travaux à exécuter, il pourrait y avoir une approche mixte. Nous avons constaté que certains projets étaient gérés par le ministère. Des employés d'Affaires mondiales Canada à Ottawa restaient sur place pendant toute la durée du projet ou s'y rendaient à différents intervalles pour en superviser la gestion.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Seulement pour superviser les travaux, et non pour les effectuer?

[*Traduction*]

Mme McCalla : Exactement, oui.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Lorsqu'on regarde les conséquences, les choses ne se font pas. Ce n'est pas un manque de main-d'œuvre, mais d'organisation. Est-ce un manque d'engagement? Y a-t-il un problème culturel? C'est très important, ces déficiences. Est-ce un manque de sérieux des gens à Ottawa? Pourquoi voit-on cette déficience?

[*Traduction*]

Mme McCalla : Nous avons examiné les 25 projets de sécurité matérielle gérés à l'étranger par Affaires mondiales Canada depuis Ottawa. Nous avons constaté que plusieurs causes des retards étaient attribuables au ministère.

Cela ne tenait pas nécessairement à la nature des travaux réalisés sur place, mais plutôt à des risques liés au travail dans un contexte international qui auraient dû être mieux gérés par le personnel d'Affaires mondiales Canada.

Nous avons cerné des lacunes au sein du personnel à Ottawa. Dans la section qui gère ces projets, le pourcentage de postes vacants était très élevé. De plus, le personnel ne disposait pas nécessairement des logiciels nécessaires pour gérer ces projets très complexes.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Security is hugely important; people's health, or even their lives, are at stake. How come security isn't taken more seriously? What is causing these things to happen? I don't see how it all comes down to skipping a few steps on the list and thinking it's no big deal.

[*English*]

Ms. McCalla: The physical security upgrades which Global Affairs had identified as being necessary are indeed necessary and fundamental to the effective security of staff. They can layer on operational security measures. They can use intelligence as well. If Global Affairs does judge that the security of their staff is at risk at any time, they can take measures to close the embassy or add additional operational security measures.

The projects we looked at were identified by Global Affairs as being urgently needed and fundamental for the effective protection of their staff because physical security is your gold standard of protection for your staff.

Why were they not being implemented? We found in most cases that it was due to poor project planning and oversight. Therefore, we made recommendations for that improvement.

Senator Boehm: It's always good to see a solid report from the Office of the Auditor General of Canada.

I wanted to make a few comments. I've noted that your audit is on physical security and not on operational security. My full confession: I used to be in this business. You can have the best physical security, the best fence or the best wall, if you can say that, but the person who is on guard and opening the gate is your critical person. That is part of operational security.

When Glyn Berry was killed in Kandahar, one of our diplomats in 2006, he was outside the mission. When Annemarie Desloges, one of our diplomats in Nairobi, was killed in 2013 she was outside. I would think the operational requirement is really important. That's where some of the focus should be because the operational goes with the physical.

First, I heard what you said about project oversight, but is it possible that Global Affairs Canada was working on the operational aspects as well and that maybe some of the funds and attention were diverted to that aspect?

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : La sécurité est extrêmement importante, c'est souvent même une question de santé ou de vie. Comment se fait-il que ce ne soit pas davantage pris au sérieux? Comment se fait-il qu'on voit ces conséquences? Je ne comprends pas que tout ça se trouve sur une liste, que ce n'est pas fait et que ce n'est pas grave.

[*Traduction*]

Mme McCalla : Les améliorations de la sécurité matérielle qu'Affaires mondiales Canada a jugées nécessaires sont effectivement nécessaires et fondamentales pour assurer efficacement la sécurité du personnel. Le ministère peut y ajouter des mesures de sécurité opérationnelle. Il peut aussi recourir au renseignement. À tout moment qu'il juge que la sécurité de son personnel est menacée, il peut prendre des mesures pour fermer l'ambassade ou apporter des mesures de sécurité opérationnelle supplémentaires.

Les projets visés par notre examen avaient été désignés par Affaires mondiales Canada comme urgents et fondamentaux pour la protection efficace de son personnel, car la sécurité matérielle est la règle d'or de la protection du personnel.

Pourquoi ces projets n'ont-ils pas été réalisés? Dans la plupart des cas, nous avons constaté que c'était la planification ou la surveillance du projet qui était lacunaire. C'est donc sur cet aspect du problème qu'ont porté nos recommandations.

Le sénateur Boehm : Il est toujours bon d'avoir en main un rapport solide du Bureau du vérificateur général du Canada.

Je voudrais faire quelques observations. J'ai remarqué que votre audit a porté sur la sécurité matérielle, et non sur la sécurité opérationnelle. Je vous signale que j'ai déjà travaillé dans ce domaine. On peut avoir la meilleure sécurité matérielle, une clôture ou un mur, pour ainsi dire, infranchissable, mais c'est le gardien de la barrière qui est l'élément critique. Lui, il appartient à la sécurité opérationnelle.

Nos diplomates qui ont été tués — Glyn Berry, à Kandahar en 2006, et Annemarie Desloges, à Nairobi en 2013 —, étaient tous deux à l'extérieur de l'enceinte de la mission. Je pense que l'exigence de sécurité opérationnelle est vraiment importante. C'est là-dessus qu'il faut mettre l'accent parce que la sécurité opérationnelle va de pair avec la sécurité matérielle.

Tout d'abord, j'ai bien entendu ce que vous avez dit au sujet de la surveillance des projets, mais je me demande si Affaires mondiales Canada ne s'occupait pas en même temps des aspects opérationnels de la sécurité et s'il n'y a pas consacré une partie des fonds et de ses efforts, au détriment des projets de sécurité matérielle?

Second, you can have incidents at places where you don't think you're going to have them and where you have a greater number of Canadian staff. Think of the bombings in Paris or in London. The whole area in Paris where our new embassy is located is a maximum security zone because of terrorist incidents there.

The physical security aspect is fine but it only goes that far. The training is as important as operational security. There was a question about other government departments. In many of our larger establishments abroad there are other government departments present, including National Defence, the Canadian Forces, the RCMP and CSIS. These people have the training to know what the operational requirements and threat assessments might be.

Could you talk a bit about that?

Ms. McCalla: Yes, indeed, physical security is but one aspect. It must work in tandem with your operational security and with intelligence. All of those working together are important for your effective security.

We examined physical security only because that is fundamental. As I said, that is the gold standard of your protections. Physical security is important because a physical attack is perhaps the most fundamental type of attack. It is widely recognized. Global Affairs has identified that physical security measures in and of themselves are important for the effective protection of their staff.

We also looked at the vulnerability assessments conducted by Global Affairs. They identified both physical security and operational security measures that were needed to mitigate the risks existing at its missions. We focused on the physical security ones, but we also did not see that all of the recommended operational security measures were in place.

There needs to be an understanding at the mission level and within Global Affairs of how these measures should all operate together so that the head of the mission can be assured that staff are safe.

Senator Boehm: To follow up on that, did you also look at official residences and staff quarters, considering that staff spend a lot of time at home as well?

Ms. McCalla: We didn't report on them in the report, but the vulnerability assessments we examined also looked at staff quarters. We didn't report on those because our findings would essentially be the same. It's the lack of knowledge that we saw of what exactly is required in physical and operational intelligence working together for each mission and for the staff

En second lieu, je rappelle qu'il peut se produire des incidents dans des endroits qui paraissent sûrs et où il y a un grand nombre d'employés canadiens. Songeons aux attentats à la bombe à Paris ou à Londres. Tout le quartier de Paris où se trouve notre nouvelle ambassade est une zone à sécurité maximale en raison de la menace d'incidents terroristes.

Il est évidemment souhaitable de se préoccuper de l'aspect de la sécurité matérielle, mais il y a plus. La formation est aussi importante que la sécurité opérationnelle. Une question a été posée au sujet des autres ministères. Dans bon nombre de nos plus grands établissements à l'étranger, il y a d'autres ministères, y compris la Défense nationale, les Forces armées canadiennes, la GRC et le SCRS. Ces gens ont la formation nécessaire pour connaître les exigences opérationnelles et les évaluations des menaces.

Pourriez-vous nous en parler un peu?

Mme McCalla : Oui, effectivement, la sécurité matérielle n'est qu'un aspect. Elle doit aller de pair avec la sécurité opérationnelle et avec le renseignement. Il est important de tenir compte de tous ces aspects pour assurer efficacement la sécurité.

Nous n'avons examiné la sécurité matérielle que parce que c'est un aspect fondamental. Comme je l'ai dit, c'est la norme d'excellence en matière de protection. La sécurité matérielle est importante parce qu'une attaque matérielle constitue peut-être le type d'attaque le plus fondamental. C'est largement reconnu. Affaires mondiales a déterminé que les mesures de sécurité matérielle en soi sont importantes pour la protection en bonne et due forme de son personnel.

Nous avons également examiné les évaluations de vulnérabilité menées par Affaires mondiales. Ils ont cerné les mesures de sécurité matérielle et opérationnelle nécessaires pour atténuer les risques présents dans ses missions. Nous nous sommes concentrés sur les mesures de sécurité matérielle, mais nous avons aussi constaté que toutes les mesures de sécurité opérationnelle recommandées n'étaient pas en place.

Chacun doit comprendre, au niveau de la mission et au sein d'Affaires mondiales, comment ces mesures doivent aller de pair afin que le chef de la mission puisse avoir l'assurance que le personnel est en sécurité.

Le sénateur Boehm : À ce sujet, avez-vous également examiné les résidences officielles et les logements du personnel, compte tenu du fait que le personnel passe beaucoup de temps à la résidence également?

Mme McCalla : Il n'en a pas été question dans le rapport, mais les évaluations de la vulnérabilité que nous avons menées portaient également sur les logements du personnel. Nous n'en avons pas fait rapport parce que nos conclusions seraient essentiellement les mêmes, à savoir le manque de connaissances sur ce qu'il faut exactement en matière de renseignement

quarters, and how you would then prioritize those across a mission network to identify where your investments are most needed.

Senator Boehm: Did you look at schools?

Ms. McCalla: No, we did not.

Senator Housakos: Would you be able to tell this committee what experience and what expertise the AG's office has in security counter-intelligence, particularly international counterterrorism?

I would probably assume very little, so I am wondering for this particular audit if you have solicited outside consultants and advisers who worked on this file and had that experience?

Ms. McCalla: Yes, we did.

Senator Housakos: Ultimately the next question I have is: Why is the AG's office leading an audit of a nature that has to do with security and counterterrorism rather than having expert auditors and consultants doing that and taking the lead, unless this was a fiscal audit?

Ms. McCalla: This is a performance audit where we examine whether intended investments are achieving desired results. We examined investments that were planned to upgrade the physical security at missions abroad. We engaged experts to advise us on the sufficiency of the measures. We agreed with security experts with Global Affairs as well as to whether or not a gap existed.

Senator Housakos: But the lead was taken by the AG's office and not by the security consultants that were hired, if I understand correctly. This was your report.

Ms. McCalla: Absolutely. This is our report, yes.

Senator Housakos: What percentage of the cost of this report was sourced out to anti-terrorist experts and security experts as opposed to the actual cost of auditors?

To be quite honest with you, I find it unusual that we would be evaluating an audit of the capacity of Global Affairs on security. I can tell you this: If the Americans, the French and our allies like the Australians would be doing an audit of security capability on counterterrorism or security issues of their

matériel et opérationnel pour travailler ensemble pour chaque mission et pour les logements du personnel, et pour la façon d'établir les priorités dans un réseau de mission pour déterminer où vos investissements sont les plus pressants.

Le sénateur Boehm : Avez-vous examiné les écoles?

Mme McCalla : Non.

Le sénateur Housakos : Seriez-vous en mesure de dire au comité quelle est l'étendue de l'expérience et l'expertise du Bureau du vérificateur général en matière de contre-espionnage de sécurité, particulièrement en matière de contre-terrorisme international?

Comme je suppose qu'elle est minimale, je me demande si vous avez fait appel pour cet audit à des experts-conseils et à des conseillers externes qui avaient travaillé à ce dossier et qui avaient déjà cette expérience.

Mme McCalla : Oui, c'est ce que nous avons fait.

Le sénateur Housakos : En fin de compte, j'aimerais savoir ceci : pourquoi le Bureau du vérificateur général mène-t-il un audit qui porte sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme plutôt que de confier cette tâche à des experts-conseils et à des auditeurs et de leur laisser prendre l'initiative, à moins qu'il ne se soit agi d'un audit financier?

Mme McCalla : Il s'agit d'un audit de performance dans le cadre duquel nous examinons si les investissements prévus donnent les résultats escomptés. Nous avons examiné les investissements prévus au titre de la mise à niveau de la sécurité physique dans les missions à l'étranger. Nous avons engagé des experts pour nous conseiller sur la suffisance des mesures. Nous nous sommes aussi mis d'accord avec les experts en sécurité d'Affaires mondiales à savoir s'il y avait un écart entre les attentes et les résultats.

Le sénateur Housakos : Si j'ai bien compris, c'est le Bureau du vérificateur général qui a pris la direction des opérations, et non les experts-conseils en sécurité qui avaient été engagés. C'était dans votre rapport.

Mme McCalla : Exactement. C'est ce que nous avons indiqué dans notre rapport.

Le sénateur Housakos : Quel pourcentage du coût de ce rapport a été confié à des experts en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité, par opposition au coût réel des auditeurs?

Franchement, je trouve inhabituel d'évaluer un audit de la capacité d'Affaires mondiales en matière de sécurité. Je peux vous assurer que si les Américains, les Français et nos alliés, comme les Australiens, effectuaient un audit de la capacité de leurs missions en matière de sécurité ou de sécurité du contre-

missions, I suspect the first place they would be going is to experts and not to a bunch of accountants.

I would like to know what role those experts play, what percentage of the cost was incurred by experts in the field of terrorism and security, and what percentage of the cost was incurred by the AG's office.

Ms. McCalla: Our security experts that we engaged were a very small overall proportion of the total cost of this audit. The total cost of this audit, including the staff, is anywhere around $1 million. The cost of the consultants we engaged was a smaller percentage. I would say about 10 per cent of that cost.

We didn't just engage these experts through contract. We also worked with security experts at Global Affairs both in Ottawa and at missions abroad to assure ourselves for you that these findings on physical security were accurate. Global Affairs has agreed that with the factual accuracy of this report we are fairly representing the situation of physical security at its missions abroad.

Senator Housakos: The experts engaged by you, were they on site and visited the actual facilities, or was this done at a distance?

Ms. McCalla: There is a blend. We visited six missions abroad. Two of the missions we visited ourselves. For the other four missions, as we report in here, we relied on the work that had been done by Global Affairs in its inspections and internal audits of physical security abroad.

Senator Housakos: Did the security consultant you engaged that made up 10 per cent of this total audit visit the two facilities, or did this individual visit the two facilities with you on site?

Ms. McCalla: No.

Senator Housakos: He did not or she did not or they did not.

If I understand correctly, we did a whole audit of Global Affairs security antiterrorism capabilities abroad. We spent $1 million, 10 per cent of which was actually spent on experts in the field of security and counterterrorism. You're telling me that those experts we engaged didn't actually do an on-site audit. That's what I understand.

Mr. Berthelette: The office conducted a performance audit. We set up an audit objective which stated that the objective of this audit was to determine whether Global Affairs Canada met its physical security needs for the protection of staff and assets at Canadian missions. That was the objective of the audit.

terrorisme, je soupçonne qu'ils s'adresseraient d'abord à des experts et non à un groupe de comptables.

J'aimerais savoir quel est le rôle de ces experts, quel pourcentage des coûts a été consacré à des experts du terrorisme et de la sécurité, et quel pourcentage des coûts a été engagé par le Bureau du vérificateur général.

Mme McCalla : Les experts en sécurité que nous avons engagés représentaient une très faible proportion du coût total de cet audit. Le coût total de cet audit, en incluant le personnel, est d'environ 1 million de dollars. Le coût des experts-conseils que nous avons engagés représentait un pourcentage plus faible. Je dirais environ 10 p. 100 de ce coût.

Nous ne nous sommes pas contentés de faire appel à ces experts par contrat. Nous avons également travaillé avec des experts en sécurité d'Affaires mondiales à Ottawa et dans des missions à l'étranger pour nous assurer de l'exactitude de ces conclusions relatives à la sécurité matérielle. Affaires mondiales a convenu que compte tenu de l'exactitude factuelle de ce rapport, nous représentons équitablement la situation de la sécurité matérielle dans ses missions à l'étranger.

Le sénateur Housakos : Les experts que vous avez engagés étaient-ils sur place et ont-ils visité les installations, ou ont-ils plutôt travaillé à distance?

Mme McCalla : Les deux. Nous avons visité six missions à l'étranger. Nous avons visité nous-mêmes deux de ces missions. Pour les quatre autres, comme nous le signalons ici, nous nous sommes fiés au travail qui avait été fait par Affaires mondiales dans le cadre de ses inspections et de ses audits internes de la sécurité matérielle à l'étranger.

Le sénateur Housakos : Est-ce que l'expert-conseil en sécurité que vous avez engagé et qui représentait 10 p. 100 du coût total de l'audit a visité les deux missions, ou a-t-il visité les deux missions avec vous?

Mme McCalla : Non.

Le sénateur Housakos : Il ou elle ne l'a pas fait.

Si je comprends bien, nous avons mené un audit complet de la capacité d'Affaires mondiales en matière de sécurité et de contre-terrorisme à l'étranger. Nous avons dépensé 1 million de dollars, dont 10 p. 100 a été consacré à des experts dans le domaine de la sécurité et du contre-terrorisme. Vous me dites que les experts que nous avons engagés n'ont pas mené d'audit sur place. C'est ce que je comprends.

M. Berthelette : Le bureau a effectué un audit de performance. Nous avons établi un objectif d'audit qui consistait à déterminer si Affaires mondiales Canada répondait à ses besoins en matière de sécurité matérielle aux fins de la protection du personnel et des biens dans les missions canadiennes. C'était l'objectif de l'audit.

We didn't do a broad antiterrorist audit. As has been suggested, it was pretty well defined. It was about what Global Affairs does and how it manages its physical properties to make sure that they meet their duty of care to their staff to ensure that the physical location is as safe as they can make it safe in the circumstances.

We went to them and we asked them what they did and how they did it. They explained it to us. Our team went to locations to see if in fact it was done that way. They came back with their observations.

We employed or contracted a couple of security experts to help us understand some of the intricacies and details involved in ensuring the physical security of missions abroad is safe. They provided us with their expertise. In the final analysis the team sat down with Global Affairs Canada and their security experts to discuss the audit and to confirm that what was produced by the team and what was reported were accurate reflections of what was going on within the department in terms of the physical security at missions abroad.

Senator Housakos: With all due respect, I appreciate that there was an effort made to provide an accurate report. I understand the parameters were set by Global Affairs in large part.

If we're conducting a security analysis and an audit of our missions abroad, wouldn't you agree that it would have been useful to have independent experts from Global Affairs in the area of security that would be visiting the on-site facilities and would be taking a lead in a greater form than the AG's office given their expertise in the area of security?

Mr. Berthelette: We set up our audits, the audit objectives, the criteria and the approach we're going to take, to ensure that we can arrive at the conclusion required for the audit.

We make those decisions. We exercise our professional judgment. In this case the team exercised their professional judgment to carry it out the way it was carried out.

The Chair: As a follow-up, I understand performance audits from sitting on the Finance Committee. You went in and you asked Global Affairs about their security risks, the plan they were supposed to have and the money they were given. You were to determine that what they said were the risks and the plan to address the risks. You were going to see whether they were implemented.

Am I correct in that dialogue?

Mr. Berthelette: Yes, that's correct.

Nous n'avons pas mené d'audit général de lutte contre le terrorisme. Comme on l'a dit, c'était assez bien défini. Il s'agissait de ce que fait Affaires mondiales et de la façon dont le ministère gère ses biens matériels pour s'acquitter de son obligation de diligence envers son personnel afin de s'assurer que l'emplacement est aussi sûr que possible dans les circonstances.

Nous leur avons demandé ce qu'ils faisaient et comment ils s'y prenaient. Ils nous l'ont expliqué. Notre équipe s'est rendue sur place pour voir si c'était effectivement le cas, et elle est revenue avec ses observations.

Nous avons embauché ou retenu les services de quelques experts en sécurité pour nous aider à comprendre certaines des subtilités et des détails liés à la sécurité matérielle des missions à l'étranger. Ils nous ont fait profiter de leur expertise. En fin de compte, l'équipe a rencontré Affaires mondiales Canada et ses experts en sécurité pour discuter de l'audit et confirmer que ce qui avait été produit par l'équipe et ce qui avait été rapporté reflétait fidèlement ce qui se passait au sein du ministère en ce qui concerne la sécurité matérielle dans les missions à l'étranger.

Le sénateur Housakos : Avec tout le respect que je vous dois, je reconnais que des efforts ont été déployés pour fournir un rapport exact. Je crois savoir que les paramètres ont été établis en grande partie par Affaires mondiales.

Si nous effectuons une analyse de la sécurité et un audit de nos missions à l'étranger, ne pensez-vous pas qu'il aurait été utile d'avoir des experts indépendants d'Affaires mondiales dans le domaine de la sécurité qui visiteraient les installations sur place et qui prendraient la direction des opérations sous une forme plus importante que le Bureau du vérificateur général, compte tenu de leur expertise dans le domaine de la sécurité?

M. Berthelette : Nous établissons nos audits, leurs objectifs, les critères et l'approche que nous allons adopter pour nous assurer de pouvoir arriver à la conclusion requise aux fins de l'audit.

Nous prenons ces décisions. Nous exerçons notre jugement professionnel. Dans ce cas, l'équipe a exercé son jugement professionnel pour exécuter l'audit comme elle l'a fait.

La présidente : À ce sujet, je comprends bien le mécanisme des audits de performance, puisque j'ai siégé au Comité des finances. Vous avez demandé à Affaires mondiales quels étaient leurs risques pour la sécurité, quel était leur plan et l'argent qu'on leur avait donné. Vous deviez déterminer s'ils vous avaient bien renseigné au sujet de ces risques et du plan pour les gérer. Vous deviez voir si ce plan était mis en œuvre.

Est-ce bien exact?

M. Berthelette : Oui, c'est exact.

The Chair: Our committee may want to talk to you about their having plans that they are trying to meet and now there were five shortcomings or areas, if I can put it that way.

We may wish to ask if the plan is sufficient but that would be calling another department or another agency. Am I reading the dialogue correctly?

Mr. Berthelette: We looked at whether they had plans in place and we noted that they actually didn't have plans in place. Committee members might want to ask the department if they now have plans in place and where they are at in terms of following up on the five recommendations that the team put forward and the department accepted.

The Chair: That's helpful. I took it that the plans were there and you took them, but you're saying that they didn't have some plans in place. I guess I read the report differently.

Mr. Berthelette: We would have expected them to have plans in place. When the team went and looked, in fact they didn't prioritize where they were going to make the investments against the 200 security issues they found. There should have been a plan that would help them allocate the resources they had against the 200 security issues they had found.

Senator Coyle: You have groups of people around the table who have either worked inside the embassies and high commissions or who have spent a lot of time visiting them. I spent a lot of time in and out of the Canadian embassy in Afghanistan for a period and more recently I am in and out of Haiti, so I know about high-risk locations.

I am shocked, actually, at what your findings are and a bit nervous about the future. Maybe I am not getting the why. Maybe your job wasn't to answer the question as to why the situation is the way it is. There are insufficient plans. The physical security projects are not being done to the standard or to the degree that they need to be undertaken. I am trying to grapple with the why here.

I see in your recommendations that there is a recommendation regarding strengthening project management and oversight. To me this doesn't look like it's just about project management. It looks like it's on a whole other level of leadership in the area of physical security.

Could you speak to those concerns, or are those appropriate questions to be asking of you?

Ms. McCalla: We did examine the why. Upon identifying that there were gaps in physical security between what Global Affairs had identified as being necessary for the effective

La présidente : Notre comité voudra peut-être vous parler de leurs plans qu'ils essaient de mettre en œuvre et qui comportent maintenant cinq lacunes, si je puis m'exprimer ainsi.

Nous pourrions peut-être demander si le plan est suffisant, mais cela exigerait de faire intervenir un autre ministère ou un autre organisme. Ai-je bien compris l'enjeu?

M. Berthelette : Nous avons vérifié s'ils avaient des plans en place et nous avons constaté qu'ils n'en avaient pas. Les membres du comité voudront peut-être demander aux représentants du ministère s'ils ont maintenant des plans en place et où ils en sont en ce qui concerne le suivi des cinq recommandations que l'équipe a formulées et que le ministère a acceptées.

La présidente : C'est utile. J'ai cru comprendre que les plans étaient là et que vous les avez suivis, mais vous dites qu'ils n'avaient pas de plans en place. Je suppose que j'ai lu le rapport différemment.

M. Berthelette : Nous nous serions attendus à ce qu'ils aient des plans en place. Lorsque l'équipe s'est penchée sur la question, elle a constaté qu'ils n'avaient pas établi de priorités quant aux investissements à faire par rapport aux 200 problèmes de sécurité qu'ils avaient relevés. Il aurait dû y avoir un plan qui leur aurait permis d'affecter les ressources dont ils disposent aux 200 problèmes de sécurité qu'ils avaient relevés.

La sénatrice Coyle : Il y a des groupes autour de la table qui ont travaillé dans les ambassades et les hauts commissariats ou qui ont passé beaucoup de temps à les visiter. J'ai passé beaucoup de temps à l'ambassade du Canada en Afghanistan pendant un certain temps et, plus récemment, j'ai passé et je continue de passer beaucoup de temps en Haïti. J'ai donc une certaine expérience des endroits à haut risque.

En fait, je suis choquée par vos conclusions et un peu inquiète par rapport à l'avenir. Je ne comprends peut-être pas bien. Peut-être que votre travail n'était pas de répondre à la question de savoir pourquoi la situation est telle qu'elle est. Les plans sont insuffisants. Les projets liés à la sécurité matérielle ne sont pas réalisés dans la mesure où ils le devraient. J'essaie de comprendre pourquoi.

Je vois dans vos recommandations qu'il y a en a une concernant le renforcement de la surveillance et de la gestion des projets. À mon avis, il ne s'agit pas seulement de gestion de projet. Il semble que cela concerne un tout autre niveau de leadership dans le domaine de la sécurité matérielle.

Pourriez-vous nous parler de ces préoccupations, à moins qu'il soit inopportun de vous poser ces questions?

Mme McCalla : Nous avons analysé les raisons de ces lacunes. Après avoir déterminé qu'il y avait des lacunes en matière de sécurité matérielle entre ce qu'Affaires mondiales

protection of staff and what exactly was in place, we went to ask the why.

We identified a number of reasons. One of the primary reasons is that while the security branch identifies the physical security measures needed within its missions, there's another branch of the department that actually determines what would be funded for implementation. That branch has a number of considerations, including if that mission will continue to have a presence within that country or needs to be moved.

They may put off some upgrades. They have a number of different considerations in determining which large capital projects will be funded. Most of the physical security projects require large capital projects to be implemented.

The departmental security officer who identifies what physical security measures are needed wasn't part of the decision makers who decided what projects would be funded and paid for. At the end of our audit we saw that Global Affairs had identified that. They have now made the departmental security officer a permanent voting member of the committee that determines what projects. We saw that as being very encouraging.

For the next tranche of funding that will be coming up, Global Affairs has set up a deputy level committee which will oversee how the projects are selected and implemented. That was what we had identified as to why these projects maybe lingered and were not necessarily given as much force or direction to be implemented.

We noted that many of the projects were delayed. They were lapsing about a quarter of the funding for their physical security projects and needed to get special permission to hold on to only a portion of that funding.

Senator Coyle: That is helpful. Perhaps I didn't understand what Senator Massicotte was asking but I hope I did. Did you look at the relationship between Global Affairs Canada headquarters and the field in what is actually happening and needed in terms of security and making things happen on the ground? Did you look at whether that factored into some of the deficiencies you found?

Ms. McCalla: In our view both are invested. Both have the same interest in having effective security for their staff. The heads of missions are responsible for the safety of their staff. As well, their departmental security officer has the same interest in ensuring effective protection.

avait jugé nécessaire d'instaurer pour la protection efficace du personnel et ce qui était effectivement en place, nous sommes allés demander des explications.

Nous avons déterminé un certain nombre de raisons. L'une des principales raisons est que, bien que la Direction générale de la sécurité détermine les mesures de sécurité matérielle à adopter dans le cadre de ses missions, une autre direction générale du ministère détermine en fait les mesures dont la mise en œuvre sera financée. Cette direction générale doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, y compris la question de savoir si cette mission demeurera présente dans le pays ou si elle devra être déplacée.

Ils peuvent reporter certaines mises à niveau. Ils tiennent compte d'un certain nombre de facteurs différents lorsqu'ils déterminent quels grands projets d'immobilisations seront financés. La plupart des projets de sécurité matérielle exigent la mise en œuvre de grands projets d'immobilisations.

L'agent de sécurité du ministère qui détermine les mesures de sécurité matérielle à adopter ne faisait pas partie des décideurs qui déterminaient quels projets seraient financés et payés. À la fin de notre audit, nous avons constaté qu'Affaires mondiales avait cerné ce problème. Ils ont maintenant fait de l'agent de sécurité du ministère un membre votant permanent du comité qui détermine les projets financés. Nous avons vu cela comme un signe très encourageant.

Pour la prochaine tranche de financement, Affaires mondiales Canada a mis sur pied un comité de sous-ministres qui supervisera la sélection et la mise en œuvre des projets. C'est ce que nous avions vu comme la raison pour laquelle ces projets avaient peut-être traîné en longueur et pourquoi on n'a pas nécessairement donné autant de force ou d'orientation à leur mise en œuvre.

Nous avons constaté que bon nombre de projets avaient été retardés. Ils reportaient environ un quart du financement pour leurs projets de sécurité matérielle et il fallait une permission spéciale pour ne reporter qu'une partie de ce financement.

La sénatrice Coyle : Voilà des renseignements utiles. Je n'ai peut-être pas compris la question du sénateur Massicotte, mais j'espère l'avoir comprise. Avez-vous examiné la relation entre l'administration centrale d'Affaires mondiales Canada et les gens sur le terrain en ce qui concerne ce qui se passe et ce qui est nécessaire sur le plan de la sécurité et de la réalisation des objectifs sur le terrain? Avez-vous vérifié si cela pouvait expliquer certaines des lacunes que vous avez relevées?

Mme McCalla : À notre avis, les deux parties font le nécessaire. Les deux ont le même intérêt à assurer une sécurité efficace du personnel. Les chefs de mission sont responsables de la sécurité de leur personnel. L'agent de sécurité du ministère a le même intérêt à assurer une protection efficace.

For us, we saw that they needed to have good information upon which to prioritize where their investments need to be and then to monitor the progress of the projects they had identified.

We had identified weaknesses in their vulnerability assessments. They were incomplete or they didn't necessarily have recommendations on the physical security measures needed to address many of the vulnerabilities they had identified. They needed to have that good information. In September they started to come up with a list of what was needed based on the vulnerability assessments.

When they have good, solid baseline standards consistently applied across their network with good quality vulnerability assessments and threat assessments that they knew were robust and up to date, then they can prioritize where they need to be investing their money.

Senator Coyle: Is that at the headquarters level?

Ms. McCalla: Yes.

Senator Coyle: I don't know as much as some of my colleagues, but in some of the highest risk missions our heads of mission are in and out in very short periods of time. They don't stay for long terms in these places because they are such high-risk places. Because they are hard places to live for extended periods, they are taken out to have a little R and R.

Their actual time on the ground in some of these places is not long. I am wondering about the relationship between those people in our most vulnerable places who are themselves under significant threat and are responsible for staff who are under significant threat. There's not a lot of time in one's mandate to take care of that level of business along with everything else that you're dealing with in those very complex environments such as the ones my colleagues have mentioned. Not all the high-security environments are about terrorism.

I am curious whether you saw in the cases you looked at anything to do with how we as a country could handle it better, particularly in supporting those individuals in their responsibilities as you have mentioned.

Ms. McCalla: Indeed that was part of what we observed when we did go to missions abroad. The security staff that we interviewed didn't know in all cases what measures were required for their staff based on what the vulnerability assessments and threat assessments had said and what the status of the remedial measures were.

En ce qui nous concerne, nous avons constaté qu'ils avaient besoin de bons renseignements pour établir l'ordre de priorité de leurs investissements et pour suivre l'évolution des projets qu'ils avaient décidé d'accomplir.

Nous avions relevé des lacunes dans leurs évaluations de la vulnérabilité. Elles étaient incomplètes ou ne contenaient pas nécessairement de recommandations sur les mesures de sécurité matérielle à adopter pour corriger bon nombre des vulnérabilités qu'ils avaient cernées. Ils avaient besoin de ces bons renseignements. Ils ont commencé en septembre à dresser une liste des besoins en fonction des évaluations de la vulnérabilité.

Lorsqu'ils ont des normes de base solides et de bonne qualité appliquées de façon uniforme dans l'ensemble de leur réseau, des évaluations de la vulnérabilité et des menaces de bonne qualité qu'ils jugent robustes et à jour, ils peuvent alors établir les priorités dans les secteurs où ils doivent investir leur argent.

La sénatrice Coyle : Nous parlons de l'administration centrale?

Mme McCalla : Oui.

La sénatrice Coyle : Je n'en sais pas autant que certains de mes collègues, mais, dans certaines des missions les plus risquées, nos chefs de mission arrivent et repartent très rapidement. Ils ne restent pas longtemps parce que ce sont des endroits à haut risque. Parce qu'il est difficile d'y vivre pendant de longues périodes, les séjours y sont gardés de courte durée.

Leur séjour réel sur le terrain n'est pas long. Je me demande quelle est la relation entre les personnes qui se trouvent dans les endroits les plus vulnérables et qui sont elles-mêmes exposées à une menace importante, mais qui sont aussi responsables du personnel qui fait l'objet d'une menace importante. Il n'y a pas beaucoup de temps, dans le cadre d'un mandat, pour s'occuper de ce niveau d'activité et de tout ce avec quoi il faut composer dans des environnements très complexes comme ceux dont mes collègues ont parlé. Ce ne sont pas tous les environnements à haute sécurité qui sont liés au terrorisme.

Je suis curieuse de savoir si vous avez vu, dans les cas que vous avez examinés, comment notre pays pourrait mieux gérer la situation, surtout en aidant ces personnes à s'acquitter de leurs responsabilités, comme vous l'avez mentionné.

Mme McCalla : C'est d'ailleurs ce que nous avons observé lorsque nous sommes allés visiter des missions à l'étranger. Le personnel de sécurité que nous avons interviewé ne savait pas dans tous les cas quelles mesures étaient requises pour son personnel en fonction des évaluations de la vulnérabilité et des menaces et de l'état des mesures correctives.

We made a recommendation that it was very important that it be well documented. What exactly is your current threat environment? What are your vulnerabilities? What measures need to be in place?

This needs to be well documented for every mission and perhaps signed off by the heads of mission so that when they arrive they know exactly what is required for the effective protection of their staff. Should conditions change or erode based on the intelligence they get, they can make a determination of whether their risks can still be mitigated with their security teams with consultation, or whether they need to close their missions or restrict their operations accordingly.

We called for better and improved documentation of what measures are required at each site, especially because of the rotational staff, so that it is well understood.

The Chair: In the old days, and those are my old days, you had security and you had operational. I think Senator Boehm talked about that, but increasingly it's crisis management. You can say 50 per cent of the missions are vulnerable today, obviously, but in two weeks they may or may not be. We have new security and terrorist threats throughout the world. We also have new technologies that we hadn't absorbed before.

When you talk about physical plans, do you find that mobility plans are part of it? How do you get people evacuated from an area? How do you get them in and out? How do you move them around? What decisions should be made? What are the alternatives? If under crisis, do you move out people to work in another country? Do you move them back and forth?

Were the plans complete enough from a terrorist point of view? Crisis management today is very different. When I was in the service it was something that was not there. We are all admitting our backgrounds. It was physical and it could be operational, but it wasn't what I call crisis management.

We just don't know where the threats are. Are they off hours and on hours? Are they within our embassies? Are they within the residences? Is there a broader look at security in any of their plans?

Ms. McCalla: We didn't necessarily report on it directly. When we looked at the selection of the six missions we saw that each of them had an emergency response plan tailored to the local environment.

Nous avons recommandé qu'il soit très important que ce soit bien documenté. De préciser exactement le contexte de menace en cours, les vulnérabilités, et les mesures qui doivent être mises en place.

Ces renseignements doivent être bien documentés pour chaque mission et peut-être approuvés par les chefs de mission afin qu'à leur arrivée, ils sachent exactement ce qu'il faut pour assurer la protection efficace de leur personnel. Si les conditions changent ou s'érodent en fonction des renseignements qu'ils obtiennent, ils peuvent déterminer si leurs risques peuvent encore être atténués par leurs équipes de sécurité après consultation, ou s'ils doivent fermer leurs missions ou restreindre leurs opérations en conséquence.

Nous avons demandé une meilleure documentation des mesures nécessaires à chaque endroit, surtout en raison du roulement du personnel, afin qu'elles soient bien comprises.

La présidente : De mon temps, il y avait la sécurité d'un côté et les opérations de l'autre. Je crois que le sénateur Boehm en a parlé, mais maintenant, il s'agit de plus en plus de gestion de crise. Aujourd'hui, on peut évidemment affirmer que la moitié des missions sont vulnérables, mais dans deux semaines, elles ne le seront peut-être plus forcément. De nouvelles menaces à la sécurité apparaissent partout dans le monde, notamment à cause du terrorisme. Nous avons aussi de nouvelles technologies que nous n'avions pas encore intégrées avant.

Quand vous parlez de plans physiques, estimez-vous que les plans de mobilité en font partie? Comment faire évacuer les gens d'un secteur? Comment les faire entrer et sortir? Comment les déplacer? Quelles décisions devrait-on prendre? Quelles sont les solutions de rechange? En cas de crise, est-ce que vous déplacez des gens pour qu'ils travaillent dans un autre pays? Leur faites-vous faire des allers-retours?

Les plans de protection contre le terrorisme étaient-ils assez complets? Aujourd'hui, la gestion des crises est très différente. Quand j'étais dans l'armée, cela n'existait pas. Nous avouons tous par-là où nous sommes passés. Nous évoluions alors sur un plan physique et éventuellement opérationnel, mais ce n'était pas ce que j'appelle de la gestion de crise.

Nous ne savons tout simplement pas où se trouvent les menaces. L'ennemi prend-il une pause? Est-il au cœur de nos ambassades? Dans les résidences? Doit-on envisager la sécurité de façon plus générale au vu des plans qu'il ourdit?

Mme McCalla : Nous n'avons pas nécessairement fait directement rapport à cet égard. À l'examen des six missions sélectionnées, nous avons constaté que chacune d'elles était assortie d'un plan d'intervention d'urgence adapté à l'environnement local.

They had a very good understanding of what exactly was the response of the local police and what exactly was the response time of local ambulances. They knew they had different measures they could put in place in certain countries where the local response was poor. You want to have a robust response should a crisis evolve.

The Chair: You mentioned that not everyone was aware of these plans. Would the staff in the missions know about these plans, or was it restricted to security and maybe head of mission?

Ms. McCalla: We interviewed the security officers in the missions. They were very keen on knowing what their response plans were.

As members of the Auditor General's office, we were given a security briefing as soon as we arrived. We were informed of the local threats and what our expected response would be if a threat evolved.

That was very good. The staff didn't necessarily know about or weren't clear on the status of the physical security and operational security measures needed because of the vulnerabilities identified in the official assessments Global Affairs had done in each of its missions.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: As you know, the committee will be meeting shortly with Global Affairs Canada officials about their response to your report. You said you had documented the processes in place and the gap between what was supposed to be done and what was actually done. You visited six of the 175 missions Canada operates in 110 countries.

Four of your sources are Treasury Board of Canada documents. First of all, do you think Treasury Board policies on real property, investment planning, financial management and the management of projects were, or are, tailored to the needs of missions abroad?

Second of all, audits usually involve some sort of benchmarking. I don't see any recommendations based on foreign mission practices followed by countries comparable to Canada size- and risk-wise. Was that something you looked at? My understanding is that it wasn't.

If that's so, does it have to do with the fact that, in your view, sufficient benchmarking already exists to support Global Affairs Canada's practices in relation to comparable diplomatic and consular missions?

Le type d'intervention de la police locale et le temps d'intervention des ambulances locales étaient bien compris. Les gens savaient qu'ils pouvaient mettre en place différentes mesures dans certains pays où la qualité des interventions par les autorités locales était plutôt médiocre. On veut que la réaction en cas de crise soit solide.

La présidente : Vous avez mentionné que tout le monde n'était pas au courant de ces plans. Est-ce que le personnel des missions était au courant, ou cette connaissance était-elle limitée à la sécurité et peut-être au chef de mission?

Mme McCalla : Nous avons interrogé les agents de sécurité des missions. Ils tenaient beaucoup à connaître leurs plans d'intervention.

Les membres du Bureau du vérificateur général ont bénéficié d'une séance d'information sur la sécurité dès leur arrivée. Nous avons alors été informés des menaces locales et des mesures qu'il était prévu de prendre en cas d'évolution d'une menace.

C'était très bien. Le personnel n'était pas nécessairement au courant ou n'était pas certain de l'état des mesures de sécurité matérielle et opérationnelle nécessaires en raison des vulnérabilités identifiées dans les évaluations officielles qu'Affaires mondiales avait effectuées dans chacune de ses missions.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Comme vous le savez, nous allons, dans quelques minutes, rencontrer les représentants d'Affaires mondiales Canada au sujet du suivi de votre rapport. Vous mentionnez que vous avez documenté les processus et l'écart entre les processus et la réalité. Vous avez visité 6 missions sur les 175 qu'effectue le Canada dans 110 pays.

Quatre de vos sources sont des documents du Conseil du Trésor du Canada. Premièrement, considérez-vous que les documents du Conseil du Trésor en matière de gestion des biens immobiliers, de planification des investissements, de gestion financière et de gestion de projets étaient ou sont adaptés à la situation des représentants à l'étranger?

Deuxièmement, dans les audits, normalement, on regarde l'étalonnage, ce que vous appelez en anglais le *benchmarking*. Je ne vois pas de recommandations par rapport à des pratiques de diplomatie étrangère dans des pays dont la taille est comparable à celle du Canada et au risque que cela pose. Avez-vous examiné ce volet? Je comprends que non.

Si non, est-ce parce que vous considérez qu'Affaires mondiales Canada est déjà suffisamment documenté sur cette question de l'étalonnage avec des diplomaties étrangères comparables?

[*English*]

Ms. McCalla: The government security policy identifies that you need to have certain plans in place. You need to have security and protection of your staff in place. The exact standards in Canada are different from what you have abroad. However, Global Affairs has the same duty of care to its staff abroad as they have to their staff in Canada. To assure yourself of that duty of care we look to see what they are doing to protect their staff against foreseeable risks.

The building codes in Canada wouldn't necessarily be the lens you would use to look at your missions abroad. That is why you have your security experts that go to each of your missions, conduct the threat and vulnerability assessments that identify the measures needed for a specific location. That's where we looked to see what Global Affairs had done.

Many of the missions are located in the same areas in cities. The Canadian mission is very close to the French and the U.K. missions. We heard that they talk. They work together to exchange information and intelligence. They benefit from each other's knowledge to update their security. They know what operational measures may be needed because of an evolving threat, for example.

In terms of benchmarking, we met with other countries to discuss what they were doing to meet the same situation Canada was facing with evolving threats and how to meet them. We noted they were grappling with many similar issues.

Physical security is expensive. You need to make sure that you have properly identified your risks. With a few examples of Canada's normal partners, Canada was on board. Different countries have different levels of standards and different risk tolerances and are exposed to different risks.

We were satisfied in Canada that Global Affairs had identified what it needed for its threat environment. Our concern was that it hadn't taken the steps that it needed to take to properly mitigate them.

Senator Saint-Germain: Thank you.

[*Translation*]

Senator Massicotte: We talked about cybersecurity earlier. The relationship between the Government of Canada and all of its citizens is an intimate and respectful one. Much of that interaction involves confidential information. Did you do a cybersecurity assessment? In other words, did you measure how

[*Traduction*]

Mme McCalla : La politique du gouvernement en matière de sécurité précise que certains plans doivent être en place. Il faut assurer la sécurité et la protection du personnel. Au Canada, les normes sont différentes de celles en vigueur à l'étranger. Toutefois, Affaires mondiales est tenu à la même obligation de diligence envers son personnel à l'étranger qu'envers son personnel au Canada. Pour nous acquitter de cette obligation de diligence, nous examinons ce qui est fait afin de protéger le personnel contre les risques prévisibles.

Les codes du bâtiment au Canada ne constituent pas nécessairement la documentation à consulter pour examiner les missions à l'étranger. C'est pourquoi il y a les experts en sécurité qui vont dans chacune des missions, qui évaluent la menace et la vulnérabilité, et qui recensent les mesures qui s'imposent en tel ou tel endroit. C'est là que nous avons examiné ce qu'Affaires mondiales avait fait.

Bon nombre des missions sont implantées dans les mêmes secteurs, dans les villes. La mission canadienne est très proche des missions française et britannique. Ces gens-là se parlent. Ils travaillent ensemble pour échanger de l'information et du renseignement. Ils tirent profit des connaissances des autres pour mettre à jour leur sécurité. Ils savent quelles mesures opérationnelles peuvent être nécessaires en raison d'une menace évolutive, par exemple.

Pour notre analyse comparative, nous avons rencontré des représentants d'autres pays pour discuter de ce qu'ils faisaient afin de faire face aux mêmes menaces changeantes que le Canada et de la façon de les contrer. Nous avons remarqué qu'ils étaient aux prises avec de nombreux problèmes semblables.

La sécurité physique coûte cher. Il faut s'assurer que l'on a bien identifié les risques. À partir d'exemples de partenaires habituels du Canada, force est de conclure que notre pays est à la hauteur. Différents pays ont différents niveaux de normes et différents niveaux de tolérance au risque et ils sont exposés à des risques différents.

Au Canada, nous étions convaincus qu'Affaires mondiales avait déterminé ce dont elle avait besoin pour contrer la menace, mais nous craignions qu'elle n'ait pas pris les mesures nécessaires pour les atténuer adéquatement.

La sénatrice Saint-Germain : Merci.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : On a parlé plus tôt de la question de la cybersécurité. Il y a une relation très étroite et respectueuse entre notre gouvernement et tous les citoyens du Canada. Dans bien des dossiers, il s'agit d'informations confidentielles. Avez-vous fait une évaluation de la cybersécurité, c'est-à-dire la

secure all the information held by the government is? This is information the government has been collecting for a few years now.

[*English*]

Ms. McCalla: We currently we do not have one planned on cybersecurity at the missions abroad.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Was one done in recent years?

[*English*]

Ms. McCalla: I am not aware of that, no.

[*Translation*]

Senator Massicotte: I'm not referring only to missions abroad. I'm also talking about here in Canada.

[*English*]

Ms. McCalla: I am not aware that we have one planned for Canada.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Don't you think you should do one as soon as possible, given how much trust Canadians place in the government when it comes to their personal information? Top officials at Public Safety Canada met with the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to discuss risk management. It's important to know whether the risks are being addressed properly here, at home — whether we are at greater risk. That's something for you to consider. Obviously, I'm not looking for a firm commitment, but it's something I would strongly recommend.

[*English*]

The Chair: Perhaps you could provide that to us if one is planned, et cetera. Cybersecurity, as I define it, is no longer in Canada or out of Canada. It's global.

If you are planning anything, could you read the transcript and send us a letter?

Mr. Berthelette: Madam Chair, I confirm that we have no audit planned yet on cybersecurity. However, our principals are in the process of developing their audit plans. Cybersecurity is a risk we have identified. We are in the process of trying to figure out when we would do such an audit and how it would be done, but we don't have a plan at the moment to do that audit.

sécurité de toute cette information qui est détenue par le gouvernement depuis quelques années?

[*Traduction*]

Mme McCalla : À l'heure actuelle, rien du genre n'est prévu en matière de cybersécurité dans les missions à l'étranger.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Y en a-t-il une qui a été faite au cours des dernières années?

[*Traduction*]

Mme McCalla : Je ne suis pas au courant, non.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Je ne parle pas seulement des missions à l'étranger, je parle également au Canada en tant que tel.

[*Traduction*]

Mme McCalla : À ma connaissance, nous n'avons rien prévu pour le Canada.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Ne croyez-vous pas que, avec le niveau de confiance que les Canadiens prêtent à leur gouvernement, il serait important d'en faire une dès que possible? Nos chefs au ministère de la Sécurité publique ont rencontré le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce afin de parler de gestion du risque. Il faudrait vérifier si cela fonctionne bien chez nous, si on court un risque accru. C'est à vous de le considérer. Évidemment, on ne cherche pas une confirmation, mais je le recommanderais fortement.

[*Traduction*]

La présidente : Peut-être pourriez-vous nous fournir ces renseignements, si c'est prévu. La cybersécurité, telle que je la définis, n'est plus limitée au Canada ou à l'étranger. Elle est mondiale.

Si vous prévoyez quelque chose, pourrez-vous lire la transcription et nous envoyer une lettre?

M. Berthelette : Madame la présidente, je confirme que nous n'avons pas encore prévu d'audit de la cybersécurité. Cependant, nos dirigeants sont en train d'élaborer les plans d'audit. La cybersécurité est un risque que nous avons cerné. Nous sommes en train d'essayer de déterminer quand nous ferions un tel audit et comment il sera effectué, mais nous n'avons pas de plan pour le moment.

The Chair: If any one of us or the committee may wish to give input into that, I take it our comments would be welcome.

Mr. Berthelette: I would be pleased to receive any comments senators may have concerning cybersecurity.

The Chair: It is important that we as the Foreign Affairs Committee are concerned about our staff, our embassies, the safety and security of our materials, and our foreign affairs in a broad context.

I thank the witnesses for coming. You've helped us. We appreciate that we were included in and directed by letter to the appropriate part of your audit. We trust that you will continue to do so in areas that would be of concern to this committee.

As our second panel, we have government officials from Global Affairs Canada: Dan Danagher, Assistant Deputy Minister, International Platform, and Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management.

Welcome to both of you. Mr. Danagher, perhaps you could explain to me your International Platform title with Global Affairs.

Dan Danagher, Assistant Deputy Minister, International Platform, Global Affairs Canada: In a nutshell, we provide the infrastructure for all of our missions around the world. That would include the real property, all the common services, the procurement, the local engaged staffing, all of those things that missions need to be able to conduct its business and to achieve results for the country.

Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management, Global Affairs Canada: First, on behalf of Global Affairs Canada, we would like to express our deepest condolences to the family, friends and colleagues of Auditor General Michael Ferguson, and in particular our heartfelt appreciation for his commitment to public service of which this audit is a reflection.

[*Translation*]

We appreciate very much the opportunity to be here today to discuss the recommendations of the Office of the Auditor General's audit on physical security at Canada's missions abroad. We are pleased to be able to have this opportunity to provide additional context in regard to the environment in which Global Affairs Canada works overseas.

La présidente : Je suppose que, si l'un d'entre nous ou tout le comité souhaite vous faire part de son avis à ce sujet, nos commentaires seront les bienvenus.

M. Berthelette : Je serais heureux de recevoir les commentaires des sénateurs sur la cybersécurité.

La présidente : Il est important que le Comité des affaires étrangères se soucie de notre personnel, de nos ambassades, de la sécurité de notre matériel et de nos affaires étrangères dans un contexte général.

Je remercie les témoins d'être venus. Vous nous avez aidés. Nous savons que nous avons été inclus dans la lettre adressée à la partie appropriée de votre audit. Nous espérons que vous continuerez de le faire dans les domaines qui intéressent le comité.

Notre deuxième groupe de témoins est composé de représentants d'Affaires mondiales Canada, soit Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale, et Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et Gestion des urgences.

Bienvenue à vous deux. Monsieur Danagher, peut-être pourriez-vous m'expliquer ce que signifie Plateforme internationale à Affaires mondiales, dans votre titre?

Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale, Affaires mondiales Canada : Très brièvement, nous fournissons les infrastructures pour toutes nos missions dans le monde. Cela comprend les biens immobiliers, tous les services communs, l'approvisionnement, le personnel engagé localement, bref, toutes ces choses dont les missions ont besoin pour mener leurs activités et obtenir des résultats pour le pays.

Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et Gestion des urgences, Affaires mondiales Canada : Tout d'abord, au nom d'Affaires mondiales Canada, nous tenons à exprimer nos plus sincères condoléances à la famille, aux amis et aux collègues du vérificateur général, Michael Ferguson, que nous voulons remercier sincèrement pour son engagement envers la fonction publique, dont témoigne l'audit dont nous parlons.

[*Français*]

Nous sommes ravis d'avoir l'occasion d'être présents ici aujourd'hui afin de débattre des recommandations formulées dans l'audit du BVG sur la sécurité physique des missions diplomatiques du Canada à l'étranger et de vous donner des précisions sur le contexte supplémentaire dans lequel s'effectue le travail d'Affaires mondiales Canada à l'étranger.

[*English*]

As many of you know, in order to deliver on our mandate to serve Canadians and Canadian national interests abroad, Global Affairs Canada operates missions in over 110 countries, including in some of the most challenging security contexts, for example, Afghanistan and Iraq. These higher threat environments are increasingly complex.

In other regions, new developments in the local context and emerging regional trends can see new security threats emerge in what had been previously considered benign locations.

Security environments change suddenly and significantly as a result of a wide variety of causes, including natural disasters, political instability, terrorism, armed conflict, espionage, cyberattacks, criminality, and health crises.

Every day security professionals in our organization seek to meet these challenges by employing a wide variety of tools in a rigorous and comprehensive approach in an effort to ensure that our network of missions is secure and that the people working abroad for Canadians can do so in safety.

Based on threat assessments and intelligence, security experts provide a risk-based analysis of the countermeasures that are required at missions, prioritize them, and track them to follow up either to ensure implementation or alternative mitigation measures for those issues that might require longer term solutions.

We have to continuously assess the changing risk environment and realign our resources to address new and/or emerging risks.

Should a credible threat based on the intelligence gathered result in an unacceptable risk exposure to staff and assets, we take steps to safeguard that mission and reduce our exposure. This can include enhancing physical security, as was already mentioned, with additional operational security measures such as additional guards, changes in movement protocols or footprint on the ground to reduce exposure.

[*Translation*]

As part of its ongoing commitment to improve physical security, Global Affairs Canada adopts best practices in the planning, prioritizing and implementation of physical security

[*Traduction*]

Comme plusieurs d'entre vous le savent, afin de réaliser son mandat, qui consiste à fournir des services au public canadien et à défendre les intérêts du Canada à l'étranger, Affaires mondiales Canada veille au fonctionnement de missions à l'étranger dans 110 pays, notamment dans certains contextes qui comptent parmi les plus périlleux, par exemple, en Afghanistan et en lrak. Ces milieux de menace croissante sont de plus en plus complexes.

Dans d'autres régions, de nouveaux développements dans le contexte local ainsi que de nouvelles menaces pour la sécurité voient le jour à des endroits qui étaient considérés auparavant comme sécuritaires.

Le contexte en matière de sécurité peut changer soudainement et considérablement, notamment en raison d'une catastrophe naturelle, de l'instabilité politique, du terrorisme et de l'extrémisme, d'un conflit armé, d'actes d'espionnage, de cyberattaques, de crises sanitaires ou de la criminalité.

Les spécialistes de notre organisme en matière de sécurité tentent tous les jours de surmonter ces difficultés grâce à une approche rigoureuse et compréhensive et à une grande variété d'outils afin de veiller à ce que notre réseau de missions soit sécuritaire et à ce que notre personnel à l'étranger puisse y travailler en sécurité.

En se fondant sur l'évaluation des menaces, ces experts en matière de sécurité donnent une analyse fondée sur les risques des contre-mesures nécessaires à certaines missions, en établissent l'ordre de priorité et en effectuent le suivi, pour veiller à la mise en œuvre de mesures ou de mesures d'atténuation de remplacement pour les enjeux qui pourraient nécessiter des solutions à plus long terme.

Nous devons continuellement être au fait de l'évolution du contexte de risque et réorienter notre position pour faire face aux risques nouveaux et émergents selon les besoins.

Si une menace crédible, fondée sur les renseignements recueillis, donne lieu à un risque inacceptable d'exposition pour le personnel et les biens, le ministère prend des mesures afin de veiller à ce que la mission soit sécuritaire et à ce que l'exposition au risque soit atténuée. Cela peut comprendre un renforcement de la sécurité physique au moyen d'autres mesures de sécurité opérationnelle, telles que des gardes supplémentaires, la modification des protocoles de déplacement ou de l'empreinte sur le terrain pour réduire l'exposition au risque.

[*Français*]

Dans le cadre de son engagement continu vis-à-vis de l'amélioration de la sécurité physique, Affaires mondiales Canada adopte des pratiques exemplaires dans la planification,

measures and the management of real property projects at its missions.

[*English*]

Our top priority in all these efforts is the security and safety of our staff and colleagues. In November of last year, the 2018 fall reports of the Auditor General were tabled in Parliament, including the audit on physical security at Canada's missions abroad.

It covered the period from April 1, 2015, to May 31, 2018, and examined whether we were meeting our physical security needs at missions abroad to protect our staff and assets. The audit both highlighted the positive work we have done in making upgrades to strengthen security over the past 10 years and identified areas that could be improved on.

It should be noted that physical security examined in the audit is only one activity among a range of interlocking security measures designed to protect staff and assets. Operational security like briefings, movement protocols and guard protection offer additional layers of protection and are critical parts of the security envelope.

The audit did not look at the effectiveness of the overall security mitigation in place to protect our staff, but we're happy to speak to that. The audit focuses on areas of improvement for the physical security components.

The audit has five recommendations that touch on specific aspects of our physical security program and the management of our real property projects. We agree fully with all of these recommendations. We are confident in the long term that they will help strengthen our physical security practices and the management of our projects.

The work recommended in the audit is already under way and in some cases has already been completed. It is all on track. In particular, this was enabled by the 2017 announcement by the government of an investment of $1.8 billion over 10 years in security funding for Global Affairs under the duty of care initiative for the very specific purpose of strengthening security measures at our embassies, high commissions and consulates.

This funding has enabled the department to make important progress in addressing a number of the issues identified in the audit recommendation, including additional resources for

l'établissement des priorités et la mise en œuvre de mesures de sécurité physique ainsi que la gestion de projets immobiliers dans ses missions.

[*Traduction*]

La sécurité et la protection de notre personnel sont nos priorités absolues. En novembre dernier, les rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada ont été déposés au Parlement, y compris l'audit sur la sécurité physique dans les missions diplomatiques canadiennes à l'étranger.

L'audit, qui portait sur une période allant du 1er avril 2015 au 31 mai 2018, a consisté à examiner si Affaires mondiales Canada atteignait ses objectifs en matière de sécurité physique dans les missions à l'étranger afin de protéger son personnel et ses biens. L'audit a mis l'accent sur le travail positif que nous avons accompli grâce aux améliorations apportées en vue de renforcer notre sécurité dans les missions au cours des 10 dernières années, et a aussi recensé les secteurs pouvant faire l'objet d'améliorations.

II faut noter que la sécurité physique n'est qu'une activité parmi une gamme de mesures de sécurité interdépendantes qui visent à protéger le personnel et les biens. Au-delà des biens matériels, d'autres mesures de sécurité opérationnelle, comme les séances d'information sur la sécurité, les protocoles sur les déplacements et la protection fournie par des gardes, offrent une protection supplémentaire et font aussi partie de l'enveloppe de sécurité globale.

C'est pourquoi l'audit n'a pas porté sur l'efficacité de l'atténuation globale en matière de sécurité qui est en vigueur afin de veiller à la sécurité de notre personnel, pour plutôt mettre l'accent sur les éléments de la sécurité physique qui peuvent être améliorés.

L'audit comporte cinq recommandations portant sur des aspects précis de notre programme de sécurité physique et de la gestion de nos projets immobiliers. Nous sommes tout à fait d'accord avec toutes ces recommandations. Nous sommes convaincus qu'à long terme, elles contribueront à renforcer nos pratiques en matière de sécurité physique et de gestion de projets.

Les travaux recommandés dans l'audit sont déjà en cours et, dans certains cas, sont achevés. Plus particulièrement, ils ont été facilités par l'annonce en 2017 par le gouvernement d'un investissement de 1,8 milliard de dollars sur 10 ans en financement de la sécurité dans le cadre d'une initiative de « devoir de diligence », précisément dans le but de renforcer les mesures de sécurité dans nos ambassades, nos hauts commissariats et nos consulats.

Ce financement a permis au ministère de réaliser des progrès notables pour traiter un certain nombre d'enjeux parmi ceux qui sont énoncés dans les recommandations, y compris des

tracking and the provision of security training, funding for key physical security improvements, seismic enhancements and mission relocations where required, as well as a comprehensive tracking and governance system that has been implemented to ensure the continual prioritization of security requirements in response to events on the ground.

[*Translation*]

For example, in 2016, GAC established a new global security framework. The framework explicitly integrates risk management principles into security policy development and decision making and enables risk-based priority setting and resource allocation. The framework also provides the flexibility to adapt more quickly to the changing international security environment and to re-prioritize and address future security needs as they emerge.

[*English*]

In 2018, GAC created a senior oversight committee to oversee the allocation of resources to major capital projects. It includes the departmental security officer in its membership to ensure the integration of security priorities in the prioritization of our overall real property portfolio. Work is also under way to address the areas of project management that were outlined in the audit and our progress is on track.

To close, we would like to emphasize the seriousness with which Global Affairs Canada views these issues and our firm commitment to continuing to strengthen measures to ensure the safety and security of our staff.

We convey our sincere thanks to the security professionals and teams for their dedication and commitment to the critical work of ensuring the safety and security of our missions, our staff abroad and the Canadians who visit them.

Finally, we wish to thank the honourable members of this committee for your attention to this critical issue. We would be pleased to answer your questions in regard to the progress that we have been making on implementing the audit recommendations. Thank you.

Senator Housakos: Many of us have had the privilege to have travelled abroad in our capacity as parliamentarians. We have visited many missions abroad and our people who do fantastic work representing Canada. We have an obligation to make sure they're safe at the end of the day. They're in service

ressources supplémentaires pour repérer les problèmes et offrir une formation en matière de sécurité, un financement pour des améliorations clés de la sécurité physique, des mesures antisismiques et la réinstallation de missions au besoin, et un système de suivi et de gouvernance exhaustif afin de veiller à accorder en permanence la priorité aux exigences de sécurité pour donner suite à des événements survenus sur le terrain.

[*Français*]

Par exemple, AMC a établi un nouveau cadre de sécurité mondial en 2016. Ce cadre intègre explicitement les principes de gestion du risque dans l'élaboration de la politique et la prise de décisions en matière de sécurité et permet l'établissement des priorités et l'affectation des ressources en fonction du risque. Il offre également la souplesse requise pour s'adapter plus rapidement à l'évolution de l'environnement international en matière de sécurité et pour modifier les priorités afin de répondre aux besoins futurs en matière de sécurité à mesure qu'ils apparaissent.

[*Traduction*]

En 2018, AMC a également mis sur pied un comité de surveillance de la haute direction afin de surveiller la répartition des ressources pour les principaux projets d'immobilisation. Ce comité comprend l'agent de la sécurité du ministère parmi ses membres afin de veiller à l'intégration des priorités en matière de sécurité dans l'établissement des priorités du portefeuille immobilier global d'AMC. Des travaux sont aussi en cours pour traiter les aspects de la gestion de projet qui ont été soulignés dans l'audit comme aspects à améliorer, et tout progresse comme prévu.

Pour conclure, nous aimerions mettre l'accent sur le sérieux avec lequel Affaires mondiales Canada examine ces enjeux et sur notre engagement ferme à continuer de renforcer des mesures pour veiller à la sécurité et à la protection de notre personnel.

Nous aimerions également remercier sincèrement les spécialistes de la sécurité et les équipes de gestion de projets pour leur dévouement et leur engagement envers le travail essentiel qui consiste à veiller à la sécurité et à la protection de nos missions et de notre personnel à l'étranger.

En dernier lieu, nous souhaitons aussi remercier les membres du comité d'avoir accordé leur attention à cet enjeu primordial. Nous serons ravis de répondre à vos questions quant au progrès accompli pour la mise en œuvre des recommandations de l'audit. Merci.

Le sénateur Housakos : Plusieurs d'entre nous ont eu le privilège de voyager à l'étranger à titre de parlementaires. Nous avons visité de nombreuses missions à l'étranger et vu le personnel qui fait un travail fantastique pour représenter le Canada. Au final, nous avons l'obligation de veiller à ce que ce

to their country. I think that is essential as there are some areas of the world that are a bit tougher neighborhoods than others.

We had the accountants who essentially conducted this audit on behalf of Global Affairs come before us earlier. To be honest with you, I am a bit perplexed, and correct me if I am wrong, why Global Affairs is conducting what it seems to be more of a self-audit than an external audit. It seems the parameters for this audit used by the AG's office were the parameters that were already in place. It was a validation of whether those parameters were being executed effectively. Of course, you recognize there are some improvements to be made.

Wouldn't you agree that spending $1 million on bringing in fiscal accountants to do a security audit is not necessarily the most prudent thing? By their own admission in terms of the whole process, 10 per cent of the $1 million was used to hire actual security experts. They've admitted those security experts did not accompany or do any on-site audits themselves in terms of visiting locations.

To be honest with you, I am scratching my head and saying to myself, "Couldn't we have spent the $1 million a bit more effectively?" It seems to me what we've done here is the equivalent of having Public Services and Procurement Canada calling in CSIS and the RCMP to fix the Phoenix problem. For all I know maybe that's what we're doing and perhaps that's why we're still in a quagmire with Phoenix.

Given the sensitivity of this issue, I suspected we needed to have people with expertise in counter-intelligence, counterterrorism and international terrorism. It seems to me that was not the approach in this particular instance.

Whose decision was it to bring in fiscal accountants to do a security audit and to spend 90 per cent of the budget on what are probably very capable chartered accountants but not necessarily experts in the field of anti-terrorism, counterterrorism and so on?

Ms. Jeffrey: With respect, that question is one that is best addressed to the Office of the Auditor General of Canada. They came to look at our security and real property programs and plans. They looked at how we implemented them based against those plans. It was a performance audit, as they've explained.

The audit scope did not include an evaluation of the appropriateness of those measures. That is a separate issue that was not looked at within the scope of the audit. Global Affairs Canada does not play a role in determining and deciding on the scope of the audit.

personnel soit en sécurité. Il est au service du pays. Je pense que c'est essentiel, car il y a des régions du monde où la situation est un peu plus difficile qu'ailleurs.

Plus tôt, nous avons entendu les comptables qui ont effectué cet audit pour le compte d'Affaires mondiales. Pour être honnête avec vous, je suis un peu perplexe, et corrigez-moi si je me trompe, quant à la raison pour laquelle Affaires mondiales mène ce qui semble être davantage une autovérification qu'un audit externe. Il semble que les paramètres de cet audit utilisés par le Bureau du vérificateur général étaient déjà en place. Il s'agissait de vérifier si les paramètres étaient appliqués efficacement. Vous reconnaissez évidemment qu'il y a des améliorations à apporter.

Ne seriez-vous pas d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessairement très prudent de dépenser 1 million de dollars pour faire venir des comptables financiers afin d'effectuer un audit de sécurité? Du propre aveu de ces gens-là, 10 p. 100 du million de dollars a servi à embaucher des experts en sécurité. Ils ont admis que ces experts en sécurité n'accompagnaient pas ou ne faisaient pas eux-mêmes de vérifications sur place, qu'ils n'avaient pas visité les lieux.

Pour être honnête avec vous, je me gratte la tête en me demandant si nous n'aurions pas pu dépenser le million de dollars de façon un peu plus efficace. J'ai l'impression que, dans ce cas, nous avons agi comme si Services publics et Approvisionnement Canada avait fait appel au SCRS et à la GRC pour régler le problème de Phénix. Après tout, c'est peut-être ce que nous faisons, et c'est peut-être pourquoi nous sommes encore dans le bourbier avec Phénix.

Compte tenu de la nature délicate de cette question, je soupçonnais que nous avions besoin de spécialistes en contre-espionnage, en contre-terrorisme et en terrorisme international. Il me semble que ce n'est pas l'approche qui a été adoptée dans le cas qui nous intéresse.

Qui a décidé de faire appel à des comptables financiers pour faire un audit de sécurité et de consacrer 90 p. 100 du budget à payer des comptables agréés, probablement très compétents, mais pas nécessairement experts dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ni dans le reste?

Mme Jeffrey : Avec tout le respect que je vous dois, il faudrait plutôt adresser cette question au Bureau du vérificateur général du Canada. Ses auditeurs sont venus examiner nos programmes et nos plans en matière de sécurité et de biens immobiliers. Ils ont examiné la façon dont nous les avons mis en œuvre en fonction des plans. Il s'agissait d'un audit de gestion, comme on l'a expliqué.

La portée de l'audit ne comprenait pas d'évaluation de la pertinence de ces mesures. C'est une question distincte qui n'a pas été examinée dans le cadre de l'audit. Affaires mondiales Canada ne joue aucun rôle dans la détermination de la portée d'un audit.

Senator Housakos: I guess I should have asked that question before I went on with my concerns. I guess the answer to that question is that this was not initiated by Global Affairs. This was an initiative of the Auditor General's office.

Ms. Jeffrey: Yes, that's the case.

Senator Housakos: Thank you for the answer and the clarification.

The Chair: As a follow-up, is there someone outside who looks at whether your plans are adequate? Is there an oversight other than perhaps this committee and other parliamentary bodies? Are there others who say, "Here is our security plan. This is what we need?"

That is not what the auditor was saying. The auditor was saying, "You said you had the plan. Have you implemented it?" Is there someone who double-checks that you have the appropriate security analysis to come to the conclusion that you need this or that physical facility change, or is it all within Global Affairs Canada and the capacities you have?

Ms. Jeffrey: I will speak to the security aspects and my colleague can speak to the property aspects.

We work extensively with a wide variety of departments within the Government of Canada in looking at our risk and threat assessments in high-threat environments within the Department of National Defence and others in terms of physical security on the ground. There is an extensive department-wide consultation process that goes into that.

We also have networks abroad with our like-minded partners. We have a security colloquium organization that brings together some of the largest foreign ministries to compare and contrast our assessments, our notes on best practices and new developments in the threat environment. Canada hosted such a meeting in October 2018.

Our accountability is to Parliament for those plans. Periodically consultants and outside advisers are brought in to advise on specific risks to different contexts.

I am not sure if I've answered your question fully.

The Chair: You report to the minister of the government of the day and they report to Parliament. You don't go directly to Parliament.

Ms. Jeffrey: No, of course not.

Le sénateur Housakos : J'imagine que j'aurais dû poser cette question avant d'exprimer mes préoccupations. Je suppose que la réponse à cette question est que ce n'est pas Affaires mondiales qui a pris l'initiative, mais le Bureau du vérificateur général.

Mme Jeffrey : Oui, c'est cela.

Le sénateur Housakos : Merci de votre réponse et de cette précision.

La présidente : À titre de suivi, y a-t-il quelqu'un de l'extérieur qui examine si vos plans sont appropriés? Existe-t-il un mécanisme de surveillance autre que notre comité et d'autres organes parlementaires? Y en a-t-il d'autres qui disent : « Voici notre plan de sécurité. C'est ce dont nous avons besoin »?

Ce n'est pas ce que disait le vérificateur. Le vérificateur disait : « Vous avez dit que vous aviez un plan. L'avez-vous mis en œuvre? » Y a-t-il quelqu'un qui vérifie à nouveau si vous avez effectué une analyse de sécurité appropriée pour conclure que vous avez besoin d'apporter tel ou tel changement aux installations matérielles, ou est-ce que tout cela relève d'Affaires mondiales Canada et de ses ressources?

Mme Jeffrey : Je vais parler des aspects liés à la sécurité et mon collègue pourra parler des aspects relatifs aux biens immobiliers.

Nous travaillons en étroite collaboration avec un large éventail de ministères au sein du gouvernement du Canada pour examiner nos évaluations des risques et des menaces dans des environnements à risque élevé, comme avec le ministère de la Défense nationale et d'autres relativement à la sécurité physique sur le terrain. Il y a un vaste processus de consultation à l'échelle du ministère.

Nous avons aussi des réseaux à l'étranger avec nos partenaires aux vues similaires. Un colloque sur la sécurité, réunissant les ministères des Affaires étrangères des plus grands pays, permet de comparer nos évaluations, nos notes sur les pratiques exemplaires et les nouveaux développements dans le contexte de la menace. Le Canada a tenu une telle réunion en octobre 2018.

Nous devons rendre compte de ces plans au Parlement. Nous faisons périodiquement appel à des consultants et à des conseillers externes pour donner des conseils sur des risques précis dans différents contextes.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question.

La présidente : Vous relevez du ministre du gouvernement en place, qui fait lui-même rapport au Parlement. Vous ne vous adressez pas directement au Parlement.

Mme Jeffrey : Non, bien sûr que non.

The Chair: Unless we invite you in such as today and specifically ask you for it.

Ms. Jeffrey: Yes.

Mr. Danagher: I know your question was about external as well, but perhaps I could add that we have robust internal oversight. Other organizations external to us develop standards for some parts of our security posture. We work very closely with them to ensure parts of our security posture.

I am trying to be vague but reassure you because there are things I really don't want to say in a public forum.

We work very closely with security experts within government but outside of Global Affairs to ensure we meet their standards.

The Chair: I am aware of the issues that should not be brought forward in this committee. My concern was more whether there was an external oversight of your plan other than through the minister to the government to Parliament.

Mr. Danagher: Right.

The Chair: Thank you.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: I have a comment. I'm very shocked that the Auditor General limited his audit to physical security because it is just one piece of the broader security picture. It's well and good to check whether the embassy has a fence around it and whether all staff has been properly trained. Nevertheless, a mission could still hire local employees who represent a high security risk or be faced with serious cybersecurity risks.

One of the security deficiencies identified by the Auditor General was a lack of planning. Do you develop and manage your individual plans as part of a broader package? I'm referring to elements such as physical security, human safety, cybersecurity and terrorism risk. Conversely, do you address those facets separately, as broken down in the Auditor General's report? In other words, how do you manage security in a strategic and effective way given the challenges of today?

La présidente : À moins que nous vous invitions, comme aujourd'hui, et que nous vous demandions précisément de le faire.

Mme Jeffrey : Oui.

M. Danagher : Je sais que votre question portait aussi sur l'audit externe, mais je pourrais peut-être ajouter que nous exerçons une surveillance interne rigoureuse. D'autres organisations que la nôtre élaborent des normes pour certains aspects de notre situation en matière de sécurité. Nous travaillons en étroite collaboration avec elles pour assurer le respect de ces normes.

J'essaie de vous rassurer, tout en restant vague, parce qu'il y a des choses dont je ne veux vraiment pas parler dans une tribune publique.

Nous travaillons en étroite collaboration avec des experts de la sécurité au sein du gouvernement, mais à l'extérieur d'Affaires mondiales Canada, pour nous assurer que nous respectons leurs normes.

La présidente : Je suis au courant des questions qui ne devraient pas être soulevées dans ce comité. Ce qui me préoccupait davantage, c'était de savoir s'il y avait une surveillance externe de votre plan, autre que par l'entremise du ministre au Parlement.

M. Danagher : D'accord.

La présidente : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : J'aimerais faire un commentaire. Je suis très étonnée que le vérificateur général se soit contenté d'examiner seulement la sécurité physique, parce que la sécurité, à mon avis, est un tout. On peut regarder si les clôtures sont devant l'ambassade et vérifier si tout le monde a été formé. On peut, pendant ce temps, engager des employés recrutés localement qui présentent de grands risques de sécurité et on peut également faire face à des risques majeurs de cybersécurité.

Le vérificateur général relève que, parmi les problématiques de la sécurité à Affaires mondiales Canada, il y a un manque de planification. Élaborez-vous vos plans et les gérez-vous comme un tout, c'est-à-dire sécurité physique, humaine, cybersécurité, risque de terrorisme, ainsi de suite, ou êtes-vous divisés selon les différentes facettes déterminées par le vérificateur général? En d'autres termes, comment gérez-vous la sécurité d'une manière stratégique et le plus efficacement possible, compte tenu des enjeux contemporains?

[*English*]

Ms. Jeffrey: Thank you very much. This audit came at a very good time for us because we have retooled and are about to embark through the duty of care program on a new approach to assessing security.

I assure you that all the different facets of security are included within a new global security framework of a year and a half ago. It brings together all the different facets of security in evaluating and prioritizing the projects to be done, as well as the alternative mitigation to be put in place while those projects are coming to completion.

A very integrated approach brings together threat, risk, impact and probability to decide which of the measures are most important and need to be done most urgently.

At the time the Auditor General reviewed the plans, we had finished the initial stage of the duty of care project process to identify the list of 200 vulnerabilities they referred to. We have since embarked on the plan to implement those projects.

Some 40 per cent of them are already completed or have been overtaken by events on the ground in terms of no longer being required or other measures having been put in place. Some 30 per cent are being completed as minor projects this fiscal year ending in March. Another 30 per cent are part of major projects, mission relocations or rebuilds that are taking place over a multi-year plan.

For those cases, a mitigation measure needs to be put in on an interim basis. Where there is a primitive security issue that needs to be addressed, it might take two years. We put in place additional guards. We have additional arrangements with host governments. We put in place bollards or other setbacks to provide space. There are a variety of tools we can bring together.

It is important to your point that for every mission we evaluate the full suite of tools. We look first at the risk environment, our posture and the kinds of operations that need to take place on the ground. Then we look at what kinds of security protections we need within and outside the mission or at moves within the area or more broadly in the country. We look at the mitigation in place. We assess whether there is any residual risk and if that leftover risk is within tolerance of the Government of Canada, given the importance of our objectives on the ground.

[*Traduction*]

Mme Jeffrey : Merci beaucoup. Cet audit est arrivé à un très bon moment pour nous, parce que nous avons acquis de nouveaux outils et que nous sommes sur le point d'adopter une nouvelle approche d'évaluation de la sécurité, en vertu de notre nouvelle obligation de diligence.

Je peux vous assurer que toutes les facettes de la sécurité sont incluses dans un nouveau cadre mondial sur la sécurité, qui remonte à un an et demi. Il englobe toutes les facettes différentes de la sécurité dans l'évaluation et l'établissement des priorités des projets à réaliser, ainsi que les autres mesures d'atténuation à mettre en place au fur et à mesure de l'achèvement de ces projets.

Une approche très intégrée fait intervenir la menace, le risque, l'incidence et la probabilité pour déterminer les mesures les plus importantes et les plus urgentes.

Au moment de l'examen des plans par le vérificateur général, nous avions terminé l'étape initiale du processus lié à l'obligation de diligence visant à déterminer la liste des 200 vulnérabilités mentionnées. Depuis, nous avons entrepris le plan de mise en œuvre de ces projets.

Environ 40 p. 100 d'entre eux sont déjà terminés ou ne sont plus pertinents, compte tenu des événements qui se sont produits sur le terrain, en ce sens qu'ils ne sont plus nécessaires ou que d'autres mesures ont été mises en place. Environ 30 p. 100 des projets mineurs sont en cours d'achèvement pour l'exercice qui prend fin en mars. Environ 30 p. 100 font partie de grands projets, de réinstallation de missions ou de reconstruction, qui s'inscrivent dans un plan pluriannuel.

Dans ces cas, il faut mettre en place une mesure d'atténuation provisoire. Lorsqu'il y a un problème de sécurité de base à régler, cela peut prendre deux ans. Nous affectons des gardes supplémentaires. Nous prenons d'autres arrangements avec les gouvernements hôtes. Nous installons des bornes de protection ou d'autres obstacles. Divers outils sont à notre disposition.

Il est important de souligner que, pour chaque mission, nous évaluons l'ensemble des outils. Nous nous penchons d'abord sur le contexte de risque, notre situation et les types de mesures qui doivent être prises sur le terrain. Nous examinons ensuite les types de mesures de protection dont nous avons besoin à l'intérieur et à l'extérieur de la mission ou au moment des déplacements dans la région concernée ou plus généralement dans le pays. Nous examinons les mesures d'atténuation en place. Nous évaluons s'il y a un risque résiduel et si ce risque résiduel se situe à l'intérieur du seuil de tolérance du gouvernement du Canada, compte tenu de l'importance de nos objectifs sur le terrain.

There is always risk. It needs to be a reasonable risk that we're prepared to enter into for serving the real needs of Canadians abroad. That is a decision and a devotion that our staff takes very seriously. They take on hardship posts in a variety of difficult places. They understand that the most significant risks are mitigated and that there are protocols and processes in place to protect them.

That is the broad spectrum with which we approach it. That integrated prioritization is the real new development in what we are currently doing.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: The Auditor General criticized you for not having a risk hierarchy and thus prioritizing embassies and consulates. You said you had implemented roughly 40 per cent of your physical security plan. What criteria did you use to decide on those specific projects, and what are you doing about cybersecurity?

[*English*]

Ms. Jeffrey: Yes, we have an elaborate set of criteria and structure for looking at the different risks. Obviously the risks to life and safety of staff are at the very top of that hierarchy.

There are risks to information and other parts of the embassy operations. They're prioritized in terms of the severity of the threat, the probability or likelihood that the threat could come to pass in that location, and our ability to mitigate the risk in other ways. If there is an easy way to have a temporary fix that covers the risk while that project is under way, the mitigated risk might drop lower in the hierarchy. In some cases there are risks that can't be mitigated and may be curtailing our operations.

As we saw in Haiti over the past two weeks, there were violent protests right outside our embassy gates. It wasn't safe for Canadians to approach the embassy. The physical premise of the embassy was closed to the public, but operations continued from alternate locations. The alternate command post and consular services continued to be provided. That a real-time example of the kinds of everyday decisions being made.

Senator Saint-Germain: What about cybersecurity? Do you have internal experts? Do you outsource for cybersecurity? What are you doing in this specific area?

Ms. Jeffrey: Cybersecurity was not the focus of this audit, as the Auditor General indicated.

Senator Saint-Germain: But generally.

Il y a toujours des risques. Il doit s'agir de risques raisonnables que nous sommes prêts à assumer pour répondre aux besoins concrets des Canadiens à l'étranger. C'est un processus de décision et d'engagement que notre personnel prend très au sérieux. Ces personnes occupent des postes difficiles dans divers endroits inhospitaliers. Elles comprennent que les risques les plus importants sont atténués et que des protocoles et des processus sont en place pour les protéger.

Vous avez là la vaste gamme de mesures que nous prenons. L'intégration des priorités est la véritable nouveauté dans ce que nous faisons actuellement.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Le vérificateur général vous a notamment reproché de ne pas établir une hiérarchie des risques et, donc, d'accorder la priorité aux ambassades et aux consulats. Vous dites qu'une proportion de l'ordre de 40 p. 100 de votre plan en ce qui a trait à la sécurité physique est implantée; quels ont été vos critères pour choisir cette proportion de 40 p. 100, et que faites-vous en matière de cybersécurité?

[*Traduction*]

Mme Jeffrey : Oui, nous avons un ensemble élaboré de critères et une structure pour examiner les différents risques. De toute évidence, les risques pour la vie et la sécurité du personnel se situent au sommet de cette hiérarchie.

Il y a des risques pour l'information et d'autres aspects des activités des ambassades. Ils sont classés par ordre de priorité en fonction de la gravité de la menace, de la probabilité ou de la possibilité qu'une menace survienne à cet endroit et de notre capacité d'atténuer le risque d'autres façons. S'il existe un moyen facile de trouver une solution temporaire qui couvre le risque pendant que le projet est en cours, cela peut faire en sorte que le risque atténué se retrouve plus bas dans la hiérarchie. Il y a certains risques qui ne peuvent être atténués et qui peuvent limiter nos activités.

Comme nous l'avons vu en Haïti au cours des deux dernières semaines, des manifestations violentes ont eu lieu aux portes de notre ambassade. Il n'était pas sécuritaire pour les Canadiens de se rendre à l'ambassade. Les locaux de l'ambassade ont été fermés au public, mais les activités se sont poursuivies à partir d'autres endroits. Le poste de commandement de relève et les services consulaires ont poursuivi leurs activités. Voilà un exemple concret des décisions quotidiennes qui sont prises.

La sénatrice Saint-Germain : Qu'en est-il de la cybersécurité? Avez-vous des experts internes? La cybersécurité est-elle externalisée? Que faites-vous dans ce domaine précis?

Mme Jeffrey : La cybersécurité n'était pas comprise dans cet audit, comme l'a indiqué le vérificateur général.

La sénatrice Saint-Germain : De façon générale, cependant.

Ms. Jeffrey: Yes, we have internally within Global Affairs experts on cybersecurity and information technology and on cybersecurity policy internationally in terms of relations with close allies.

We work very closely with the interdepartmental community, with the Communications Security Establishment, and with the other security and intelligence services to provide the cybersecurity envelope for the Government of Canada. This is a government-wide issue. As has been pointed out by the committee, it doesn't respect borders or boundaries. That kind of integrated whole of government approach is essential and we are part of that approach.

Senator Boehm: I have a couple of questions. One is on coordination and coordination of training. In my distant memory, I know there was a committee of deputy ministers dedicated to mission security. It lasted for about two years. At least that's how long I was the chair of that committee. I don't know if it still exists. Part of what we were trying to do is to get the Commissioner of the RCMP, the Chief of the Defence Staff, the Director of CSIS and others all around the table to look at common approaches.

We discovered in some of our missions where we had representatives, shall we say, of the larger governmental community that the standards and advice differed. Some would say there was no security training required in a particular case or it was being made an unaccompanied mission for their people. In fact the Global Affairs people would be accompanied by dependents and spouses. There was an inconsistency there.

I am hearing that the oversight committee that has been created has elements from across government. While it's a Global Affairs structure in many missions, the majority might be from our Immigration and Refugee Department or Citizenship Department.

Could you comment on that?

Ms. Jeffrey: We are continually addressing this very important issue. There's a very high degree of collaboration under the leadership of the head of mission who, for the want of a better analogy, is the CEO. They are responsible for what happens in an embassy or high commission abroad and have the responsibility to ensure the safety and security of all the staff within the mission, regardless of what government department they are representing.

We work very carefully. There are circumstances where very legitimately another department such as the Department of National Defence may be carrying out particular duties and

Mme Jeffrey : Oui, au sein d'Affaires mondiales, nous avons des experts en cybersécurité, en technologie de l'information et en politique de cybersécurité à l'échelle internationale, pour ce qui est de nos relations avec nos proches alliés.

Nous travaillons en étroite collaboration avec la communauté interministérielle, avec le Centre de la sécurité des télécommunications et avec les autres services de sécurité et de renseignement pour prendre en charge l'enveloppe de la cybersécurité au gouvernement du Canada. C'est une question qui concerne l'ensemble du gouvernement. Comme l'a souligné le comité, elle va au-delà des frontières. Ce genre d'approche pangouvernementale intégrée est essentiel, et nous en faisons partie.

Le sénateur Boehm : J'ai quelques questions à poser. La première concerne la coordination en général et celle de la formation. Dans mon lointain souvenir, je sais qu'il y avait un comité de sous-ministres chargés de la sécurité des missions, qui a existé pendant environ deux ans. C'est à tout le moins la période pendant laquelle je l'ai présidé. Je ne sais pas s'il existe encore. Une partie de ce que nous essayions de faire, c'était d'amener le commissaire de la GRC, le chef d'état-major de la Défense, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et d'autres intervenants à examiner des approches communes.

Dans certaines de nos missions où nous avions des représentants de tous les secteurs de l'administration publique, si je puis dire, nous avons découvert que les normes et les conseils différaient. Dans certains cas, on prétendait qu'aucune formation en sécurité n'était requise ou qu'il s'agissait d'une mission non accompagnée. En fait, les représentants d'Affaires mondiales étaient là avec leurs personnes à charge et leurs conjoints. Il n'y avait pas de cohérence.

J'ai entendu dire que le comité de surveillance qui a été créé est constitué d'éléments provenant de l'ensemble du gouvernement. Bien que l'on ait recours à la structure d'Affaires mondiales dans de nombreuses missions, il arrive que la majorité du personnel provienne du ministère de l'Immigration et des Réfugiés ou du ministère de la Citoyenneté.

Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mme Jeffrey : Nous nous attaquons continuellement à ce problème très important. Il y a un très haut degré de collaboration sous la direction du chef de mission qui, à défaut d'une meilleure analogie, est le PDG. Il est responsable de ce qui se passe dans une ambassade ou un haut commissariat à l'étranger et est chargé d'assurer la sécurité de tout le personnel de la mission, peu importe le ministère que ces personnes représentent.

Nous sommes très consciencieux. Il y a des circonstances où, très légitimement, un autre ministère, comme le ministère de la Défense nationale, peut s'acquitter de fonctions et d'activités

operations that put them in a different set of operational security protocols. That is recognized and understood.

There are weekly meetings at which we discuss and collaborate on different issues that may arise as threat information comes in and as we decide how to react to try to ensure we have a common approach to protecting Canadian government staff that might be working abroad and the consular side of my responsibilities. Where risks apply equally to Canadians who might be travelling abroad for business, education or tourism, we ensure that they are also warned and protected to the extent we can. We have a no double standard policy in that respect.

It requires quite intensive collaboration. We have operational contact on a daily basis with the other agencies that are deployed.

Senator Boehm: The duty of care element is pretty well standardized across government, regardless of department or agency.

Ms. Jeffrey: Yes.

Senator Boehm: I have a second question and it is on duty of care. Many of us are aware of the Havana syndrome case. Senator Bovey mentioned that at the beginning.

I met with the impacted employees. It was not just employees who were impacted. There were children as well. I know a lawsuit has been filed against Global Affairs Canada.

Are there lessons to be drawn from this in terms of duty of care reaction? I know the cause is still not clearly determined. It may be unprecedented or whatever. There are theories on that. In terms of the departmental response and duty of care, could you give us a bit of an update?

Ms. Jeffrey: Obviously I will not comment on matters before the courts. However, this is an example of an emerging issue that is affecting the health of our staff which has no precedent in our experience.

We have tried to take an evidence-based approach. We are working with medical research professionals, with the whole of government security effort, including RCMP-led investigation into causes. We have been meeting regularly with the staff that are affected to take their feedback and to work closely with them to ensure we have a full exchange of information as we work toward trying to identify a cause.

particulières qui entraînent un ensemble différent de protocoles de sécurité opérationnelle. Cela est reconnu et compris.

Il y a des réunions hebdomadaires au cours desquelles nous discutons et collaborons sur différentes questions qui peuvent se poser lorsque nous recevons de l'information sur les menaces et lorsque nous décidons de la façon de réagir, afin de nous assurer d'adopter une approche commune pour protéger le personnel du gouvernement canadien en affectation à l'étranger et le volet consulaire. Lorsque les risques concernent également des Canadiens qui voyagent à l'étranger pour faire des affaires, étudier ou faire du tourisme, nous veillons à les avertir et à les protéger dans la mesure du possible. Nous n'avons pas de politique de deux poids, deux mesures à cet égard.

Cela exige une collaboration assez grande. Nous avons des contacts opérationnels quotidiens avec les autres organismes qui sont déployés.

Le sénateur Boehm : L'aspect de l'obligation de diligence est assez normalisé dans l'ensemble du gouvernement, peu importe le ministère ou l'organisme.

Mme Jeffrey : Oui.

Le sénateur Boehm : J'ai une deuxième question, qui porte sur l'obligation de diligence. Nous sommes nombreux à avoir entendu parler du « syndrome de La Havane », dont la sénatrice Bovey a fait mention au début.

J'ai rencontré les employés touchés. En fait, ce ne sont pas seulement les employés qui ont été touchés. Il y avait aussi des enfants. Je sais qu'une poursuite a été intentée contre Affaires mondiales Canada.

Y a-t-il des leçons à tirer de cela en ce qui concerne l'obligation de diligence? Je sais que la cause n'est pas encore clairement établie. Il n'y a peut-être pas de précédent. Il y a des théories à ce sujet. En ce qui concerne la réponse du ministère et l'obligation de diligence, pourriez-vous nous éclairer?

Mme Jeffrey : De toute évidence, je ne ferai pas de commentaires sur des affaires dont sont saisis les tribunaux. Toutefois, il s'agit d'un exemple d'un problème émergent, qui touche la santé de notre personnel et qui n'a aucun précédent dans notre expérience.

Nous avons essayé d'adopter une approche fondée sur des données probantes. Nous travaillons avec des professionnels de la recherche médicale, avec l'ensemble de l'effectif de sécurité du gouvernement, y compris la GRC, qui mène des enquêtes sur les causes. Nous rencontrons régulièrement les membres du personnel touchés pour recueillir leurs commentaires et travailler en étroite collaboration avec eux, afin d'assurer un échange complet d'information en vue de cerner une cause.

With all security incidents and issues, including health and safety impacts regardless of their cause, we continually conduct a lessons learned and feedback approach explicit in the case of international crises and emergencies. Similarly in these situations we try to continually improve our responses.

Senator Boehm: In designating Havana as an unaccompanied diplomatic post, is that what other countries are doing? Has the U.S. done the same? They were affected as well.

Ms. Jeffrey: To date, it is only Canadian and U.S. diplomats that have confirmed cases of personnel affected by these incidents. Both Canada and the U.S. have withdrawn dependents from Havana.

Last month we took the decision to downsize our footprint at the mission in Havana by 50 per cent to further reduce our exposure on the ground. We've put in place additional security mitigation measures that I won't speak to in detail here for obvious reasons, but this issue requires very close collaboration with both our whole of government security partners as well as with our international partners.

The Cuban government has offered its full cooperation. We are in close contact with the U.S. task force in responding to these issues as well.

Senator Bovey: To follow up, I appreciate what you said about Cuba, so I'll move elsewhere.

Going back to lessons learned and may I say the safety of staff in health situations, could you tell us what lessons have been learned? Is Global Affairs taking any steps following the incidents in Salisbury? Then we could go to something perhaps more physical than that, such as the issues in Paris and London.

I've been to both those embassies since some of the uprisings. I am aware of some of what's going on. I guess I want assurance that from all these international incidents we are taking lessons learned.

There have been a number of global health situations. What kinds of care, prevention and concern do we have for our staff when they are deployed to places where there are Zika virus or any of the Ebola issues we've seen elsewhere? What steps do we take?

Compte tenu de tous les incidents et problèmes de sécurité, y compris les répercussions sur la santé et la sécurité, peu importe la cause, nous appliquons continuellement une approche fondée sur les leçons apprises et la rétroaction, qui est explicite en cas de crises et d'urgences internationales. De même, dans ces situations, nous essayons continuellement d'améliorer nos interventions.

Le sénateur Boehm : Nous avons désigné La Havane comme poste diplomatique non accompagné; est-ce que d'autres pays ont fait de même? Les États-Unis ont-ils fait la même chose? Eux aussi ont été touchés.

Mme Jeffrey : À ce jour, seuls les diplomates canadiens et américains ont confirmé la présence de membres du personnel touchés par ces incidents. Le Canada et les États-Unis ont tous deux rapatrié les familles des diplomates en poste à La Havane.

Le mois dernier, nous avons décidé de réduire de 50 p. 100 notre présence à La Havane, afin de diminuer davantage notre exposition sur le terrain. Nous avons mis en place d'autres mesures d'atténuation dans le domaine de la sécurité, dont je ne parlerai pas en détail ici, pour des raisons évidentes, mais cette question exige une collaboration très étroite avec nos partenaires pangouvernementaux en matière de sécurité, ainsi qu'avec nos partenaires internationaux.

Le gouvernement cubain a offert sa pleine collaboration. Nous sommes également en contact étroit avec le groupe de travail américain pour donner suite à ces questions.

La sénatrice Bovey : À cet égard, je suis satisfaite de ce que vous avez dit au sujet de Cuba. Je vais donc passer à autre chose.

Pour revenir aux leçons apprises et, si je puis, à la sécurité du personnel lorsque surviennent des problèmes de santé, pourriez-vous nous dire ce que l'on a tiré de la situation? Les responsables d'Affaires mondiales prennent-ils des mesures à la suite des incidents survenus à Salisbury? Nous pourrions aussi passer à quelque chose de plus concret, comme les problèmes à Paris et à Londres.

Je suis allée dans ces deux ambassades depuis que les manifestations ont commencé. Je suis au courant de ce qui se passe. En fait, je veux avoir l'assurance que nous tirons des leçons de tous ces incidents internationaux.

Il y a eu un certain nombre de problèmes liés à la santé à l'échelle mondiale. Quelles formes prennent les soins, la prévention et les préoccupations concernant nos employés qui sont déployés dans des endroits où il y a le virus Zika ou d'autres problèmes liés au virus Ebola, comme nous en avons vu ailleurs? Quelles mesures prenons-nous?

To use your phrase, that's part of being concerned for the risk of life and safety of staff. It's multi-dimensional. Much of this is beyond the audit, but it is part of the care and service of our personnel.

Ms. Jeffrey: Yes. First, we have a very well-developed 24-7 crisis response unit. The emergency watch and response centre is based at Global Affairs. It's an operation centre staffed around the clock that responds to incidents overseas. They use a variety of different social media tools, platforms and IT technology to have early warning of events as they emerge.

These days it's often through social media from people exposed to the actual event that you can become first alerted. We have very good analysis and reporting. They reach out immediately to missions on the ground to notify them of what is happening in their region. They reach out to readiness and security program managers.

One of the most exciting developments about the duty of care funding has been the deployment this year of over 30 readiness and security program managers to additional locations abroad. Because of the concept of it in particular, it's not just a security program manager but it is about readiness. It is about mission emergency plans, evacuation plans that people were asking about earlier, and the exercising of these plans with our staff so that we are prepared to respond to emergencies.

We have an incident command structure in our embassies that understand and have worked together with a variety of other departments that support them on this end. We have an international task force structure that comes together.

This is particularly important in the case of health emergencies which cross a wide variety of different competencies both here in Ottawa and in the field, internationally in the UN, and in the global system as well with the WHO and other responders.

You will remember the Ebola crisis of recent years. There is currently an ongoing Ebola outbreak in Africa that we report on daily and monitor closely. We need to make sure we have the appropriate health and security measures in place for our staff and to make sure that international humanitarian responders and humanitarian assistance is going from other parts of our department to support the response in the field.

Pour reprendre votre expression, cela fait partie des préoccupations concernant les risques pour la vie et la sécurité du personnel, qui sont multidimensionnelles. Cela va au-delà de l'audit dans une large mesure, mais cela fait aussi partie de la diligence et des services dont profite notre personnel.

Mme Jeffrey : Oui. Premièrement, nous avons une unité d'intervention en cas de crise qui fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Le Centre de surveillance et d'intervention d'urgence est basé à Affaires mondiales. Il s'agit d'un centre d'opérations doté de personnel qui peut intervenir 24 heures sur 24 en cas d'incidents à l'étranger. On y utilise une variété d'outils des médias sociaux, de plateformes et de technologies de l'information pour pouvoir transmettre rapidement l'information au sujet des événements à mesure qu'ils surviennent.

De nos jours, c'est souvent dans les médias sociaux que les gens qui sont aux prises avec une situation donnée en parlent d'abord. Nous disposons de très bonnes analyses et de très bons rapports. Les missions sur le terrain sont immédiatement informées de ce qui se passe dans leur région. On communique aussi avec les gestionnaires du programme de préparation et sécurité.

Parmi les progrès les plus intéressants concernant le financement attribué dans le contexte de l'obligation de diligence figure le déploiement cette année de plus de 30 gestionnaires du programme de préparation et sécurité à de nouveaux endroits à l'étranger. Dans ce contexte particulier, ces gestionnaires ne sont pas seulement chargés de la sécurité, mais aussi de la préparation. Ce sont les plans d'urgence de la mission, les plans d'évacuation au sujet desquels les gens s'interrogeaient plus tôt et des exercices menés avec notre personnel, afin qu'il soit en mesure de réagir en cas d'urgence.

Nous avons une structure de commandement des interventions dans nos ambassades qui comprend ce qui se passe et qui a collaboré avec divers autres ministères qui l'appuient à cet égard. Nous sommes sur le point d'avoir une structure de groupe de travail international.

Cela est particulièrement important dans le cas des urgences sanitaires qui touchent un large éventail de compétences différentes, tant ici à Ottawa que sur le terrain, à l'échelle internationale aux Nations unies et dans le système mondial, de même qu'avec l'OMS et d'autres intervenants.

Vous vous souviendrez de la crise liée au virus Ebola des dernières années. Il y a actuellement une épidémie d'Ebola en Afrique sur laquelle nous faisons rapport quotidiennement et que nous surveillons de près. Nous devons veiller à mettre en place les mesures de santé et de sécurité appropriées pour notre personnel et nous assurer que des intervenants humanitaires internationaux et de l'aide humanitaire soient disponibles dans d'autres secteurs de notre ministère pour appuyer les interventions sur le terrain.

Global health emergencies are very important, in particular to look at the governance around them. We learned good lessons from the SARS crisis response and the Ebola response of previous years in terms of operating procedures and membership in our interdepartmental task force that stands up whenever there is a crisis.

The Public Health Agency of Canada, Health Canada and their extended networks participate in the task forces. They provide us with technical and medical advice as required in addition to the services of medical advisers that we contract ourselves to advise our staff on deployment.

It is one of the more complex types of emergencies, to respond to you, but we have a formalized lessons learned approach. After every crisis and every task force there is a hotwash. There is a very detailed process to identify recommendations and to track those recommendations going forward. This was actually the subject of a previous audit last spring when they documented that response.

Senator Cordy: I want to follow up to Senator Saint-Germain's question about formalizing the Auditor General's recommendation to put a process in place for identifying, prioritizing and approving physical security projects at its missions to ensure that funds are appropriately allocated.

You said in response to Senator Saint-Germain, I believe, that you prioritize projects that have to be done.

Ms. Jeffrey: Yes. In the audit there was an observation that most of the previous program security funding in the past we had gone only to three missions. That was an example of the fact that at the time we had three extremely high-threat missions. Locations like Afghanistan and Iraq obviously require significant security measures, including close protection and additional equipment and personnel that are very costly.

As a result of Canada's extensive involvement in those environments, the majority of the previous security funding programs went to support the security and safety of our staff in those missions.

With a much larger investment program such as duty of care and the $1.8 billion over 10 years, it is true that it is really important to prioritize across crises. It's not necessarily that the lowest priority security mitigation in Afghanistan ranks above the highest priority in a place like Haiti or Mexico. We need to be able to prioritize across the global environment.

Les urgences sanitaires mondiales sont très importantes, en particulier pour ce qui est de la gouvernance qui les entoure. Nous avons tiré de bonnes leçons de la réaction à la crise du SRAS et à l'épidémie d'Ebola des années précédentes en ce qui concerne les procédures opérationnelles et la participation à notre groupe de travail interministériel, qui est prêt à intervenir chaque fois que survient une crise.

L'Agence de la santé publique du Canada, Santé Canada et leurs réseaux élargis participent aux groupes de travail. Ils nous fournissent des conseils techniques et médicaux, au besoin, qui viennent s'ajouter aux services des conseillers médicaux que nous engageons nous-mêmes pour agir auprès de notre personnel en déploiement.

C'est l'un des types les plus complexes de situations d'urgence, pour répondre à votre question, mais nous avons une approche en bonne et due forme qui repose sur les leçons apprises. Après chaque crise et chaque groupe de travail, il y a une séance de rétroaction immédiate. Il existe un processus très détaillé pour formuler des recommandations et en faire le suivi. Cela a d'ailleurs fait l'objet d'un audit au printemps dernier, lorsque cette intervention a été documentée.

La sénatrice Cordy : J'aimerais donner suite à la question de la sénatrice Saint-Germain concernant l'officialisation de la recommandation du vérificateur général de mettre en place un processus pour déterminer, prioriser et approuver les projets de sécurité matérielle dans les missions, afin de s'assurer que les fonds sont alloués de façon appropriée.

En réponse à la sénatrice Saint-Germain, je crois que vous avez dit que vous accordez la priorité aux projets qui doivent être réalisés.

Mme Jeffrey : Oui. Dans le cadre de l'audit, on a fait remarquer que la plus grande partie du financement de la sécurité des programmes par le passé n'était allée qu'à trois missions. Cela montre bien qu'à l'époque, nous avions trois missions extrêmement dangereuses. Des endroits comme l'Afghanistan et l'Irak exigent évidemment des mesures de sécurité importantes, y compris une protection rapprochée, ainsi que de l'équipement et du personnel supplémentaires, ce qui est très coûteux.

Compte tenu de la présence importante du Canada dans ces environnements, la majorité des programmes de financement de la sécurité précédents ont servi à appuyer la sécurité de notre personnel dans ces missions.

Avec un programme d'investissement beaucoup plus important comme celui lié à l'obligation de diligence et à la somme de 1,8 milliard de dollars sur 10 ans, il est vrai qu'il est réellement important d'établir la priorité des crises. Cela ne veut pas dire que les mesures d'atténuation les moins prioritaires en Afghanistan se situent au-dessus de la priorité la plus élevée dans un endroit comme Haïti ou le Mexique. Nous devons pouvoir établir des priorités à l'échelle mondiale.

That is what the global security framework we just operationalized was set out to do. It's to weigh each individual measure in terms of its impact on the actual safety of our people and to make sure the highest priority ones are addressed first.

Senator Cordy: Things can change from today until tomorrow, so I assume you have flexibility in your prioritization.

Ms. Jeffrey: Yes, and that is part of the governance structure. It can meet virtually. It can meet frequently. It can meet on a weekly basis, if necessary, to move projects up the list, for example, in a case like Havana as the scope and impact of the situation emerged.

Whereas Havana might not have been three or four years ago the highest on the list of physical security mitigation, obviously measures there are much more important in the wake what occurred.

It's one example among many. I would also add Port-au-Prince to the list. In light of the now more violent protests we have seen, additional mitigation is being prioritized to make sure we continue to operate.

Mr. Danagher: I would quickly add that you neglected to mention the global security framework that is refreshed very frequently. It's a very formal process to be constantly assessing our external environment and using that information to inform which ones are top priorities. This was something we put in place with the previous tranches of funding we got.

Senator Dean: I have a quick, specific question on personal safety. Is there a policy, or to what extent in medium- to high-risk situations is there a system in which there are cellphone alerts based on security threats or incidents that people become aware of?

If I am out in a mall in Nairobi and away from physical security, am I likely to get a cellphone message if there is a known threat? Is that standardized, or is that something that is optional by mission or something dependent on the capacity to do that by mission? Is it done at all?

Ms. Jeffrey: This is an important part of the staff safety plans in place at different missions. It relates to the movement protocols. There are rules in each mission about go areas, no-go areas, time of day and curfew depending on the environment.

In some environments there are different communications tools because not every country has the same communication configuration. In some countries we use personal radios. In

C'est pour cela que le cadre mondial sur la sécurité que nous venons de mettre en œuvre a été conçu. Il sert à pondérer chaque mesure individuelle en fonction de son incidence sur la sécurité réelle de nos gens et à veiller à ce que les mesures les plus prioritaires soient prises en premier.

La sénatrice Cordy : Les choses peuvent changer du jour au lendemain, alors je suppose que vous avez une certaine souplesse dans l'établissement de vos priorités.

Mme Jeffrey : Oui, et cela fait partie de la structure de gouvernance. Des réunions virtuelles peuvent avoir lieu. Des réunions fréquentes sont possibles. On peut se réunir chaque semaine, au besoin, pour faire avancer des projets, par exemple, dans un cas comme celui de La Havane, au fur et à mesure que l'ampleur et l'incidence de la situation sont connues.

Il y a trois ou quatre ans, La Havane ne figurait peut-être pas en tête de liste des mesures d'atténuation en matière de sécurité matérielle, mais il est évident que des mesures beaucoup plus importantes sont nécessaires à la suite de ce qui s'est produit.

C'est un exemple parmi beaucoup d'autres. J'ajouterais également Port-au-Prince à la liste. À la lumière des manifestations plus violentes que nous avons vues, la priorité est accordée à des mesures d'atténuation supplémentaires, afin de nous assurer de pouvoir continuer à fonctionner.

M. Danagher : J'ajouterai au passage que vous avez négligé de mentionner le cadre de sécurité mondiale, qui est régulièrement actualisé. Le dispositif mis en place nous permet de suivre en permanence l'évolution de notre environnement externe et d'ajuster nos priorités en conséquence. Cela a pu se faire grâce aux tranches de financement obtenues précédemment.

Le sénateur Dean : Une question brève et précise sur la sécurité personnelle : a-t-on prévu de recourir à un dispositif d'alerte par téléphone cellulaire en cas de signalement de menaces à la sécurité ou d'incidents, dans des situations à risque modéré ou élevé?

Si je suis dans un centre commercial à Nairobi, privé de sécurité physique, et qu'on signale une menace, quelles sont mes chances d'être alerté par portable? Y a-t-il une procédure en place ou est-ce à chaque mission de décider en fonction de ses moyens? Est-ce que cela se fait?

Mme Jeffrey : Un volet important des plans de sécurité du personnel en place dans les différentes missions concerne les protocoles de déplacement. Chaque mission a ses règles concernant les zones autorisées, les zones interdites, l'horaire à respecter et le couvre-feu, selon le contexte.

Les outils de communication sont parfois différents parce que les pays n'ont pas tous la même configuration de communication. Dans certains pays, on utilise des radios

others it's cellphone based through automated call trees, direct calls or SMS. There are a wide variety of systems.

Domestically in Canada we have an SMS-based and voice phone system that automatically notifies people. We have automated call trees. Those messages go out and staff are very quickly informed.

I referred to our watch office. With every incident, the first thing they do when they contact a mission is to get the mission's roll call. Where are the staff? Not just Canadian-based staff but also locally engaged staff. The first thing we ask is: Where is everyone? Are people safe? What are your instructions for movement? That is a standard part of our operation.

Senator Coyle: If I may, I would like to take us back to the audit, although I've found all of this discussion very important and interesting.

I believe I heard you say that you found this audit to be very helpful to you. Could you speak to that? That's my first question.

Ms. Jeffrey: Yes. Because we have just embarked on this 10-year program of very significant investment, it is particularly useful to have the views of an independent outside body on where our governance structure needs improvement and on the documentation. Audits look, very appropriately, at what you're doing, how you are tracking and documenting, and can prove what you're doing.

The systemization and the need for integrated tracking that is automated and continually verifiable is very important. Certainly, one of the early achievements of the duty of care investment is an enhanced security information management system.

We always had one, but it was much more limited in terms of the types of data it could manage. It now tracks the vulnerability and threat assessments and each individual measure identified for mitigation. We can track the status of its completion and follow up. We're continuing to add more functionality to these tracking systems, which are essential in a modern foreign ministry. The audit is helping us to identify those areas.

When the auditors come back again to verify, we hold weekly meetings to look at the status of audit implementation and to see how we're doing against the markers we laid out in response to the recommendations. These information management systems are very critical.

The audit played a very important role in informing how we look at those to make sure we have the ability to demonstrate all of the measures we have in place.

personnelles. Dans d'autres, le téléphone cellulaire avec des applications d'appel automatisé, d'appel direct ou des SMS. Il existe une grande variété de systèmes.

Au Canada, nous avons un système automatique de notification par SMS et téléphonie vocale, ce sont des applications d'appel automatique. Elles émettent les messages et le personnel est très rapidement informé.

J'ai parlé de notre bureau de surveillance. Son premier souci en cas d'incident est d'obtenir les coordonnées du personnel de la mission, de localiser les employés. Pas seulement le personnel canadien, mais aussi le personnel recruté sur place. C'est la première chose que nous cherchons à savoir : où se trouvent-ils et sont-ils en sécurité? Quelles sont les consignes de déplacement? Cela fait partie de la routine.

La sénatrice Coyle : Si vous me le permettez, j'aimerais revenir à l'audit, même si j'ai trouvé toute cette discussion très importante et intéressante.

Je crois vous avoir entendue dire que cet audit vous a été très utile. Pourriez-vous nous en parler? C'est ma première question.

Mme Jeffrey : Oui. Étant donné que l'on vient tout juste de lancer ce très important programme décennal d'investissement, il est particulièrement utile d'avoir le point de vue d'un organisme externe indépendant sur les améliorations à apporter à notre structure de gouvernance et à la documentation. Les audits examinent comme il se doit ce que l'on fait, comment on fait le suivi et la documentation et ils permettent d'établir ce qui se fait effectivement.

Il est très important de systématiser et d'assurer un suivi intégré automatisé et continuellement vérifiable. L'amélioration du système de gestion de l'information sur la sécurité est assurément l'un des premiers résultats de ces investissements dans le devoir de diligence.

Nous avions bien un système, mais beaucoup plus limité quant aux types de données qu'il pouvait gérer. Il permet désormais le suivi des évaluations de la vulnérabilité et des menaces et de chaque mesure d'atténuation. On peut suivre la progression étape par étape et assurer un suivi d'ensemble. On continue d'ajouter des fonctionnalités à ces systèmes de suivi, qui sont indispensables dans un ministère des Affaires étrangères moderne. L'audit nous aide à cerner les secteurs sensibles.

Quand les auditeurs reviennent pour vérifier, nous organisons des réunions hebdomadaires pour examiner l'état d'avancement de l'audit et voir comment on s'en tire par rapport aux indicateurs établis en réponse aux recommandations. Ces systèmes de gestion de l'information sont essentiels.

L'audit a joué un rôle très important, car il nous a éclairés sur la façon dont nous pouvons démontrer toutes les mesures mises en place.

Senator Coyle: It's helpful for us to understand your perspective, which is the most important perspective here.

If this audit had not happened, how much of this would you have done anyway? Over and above the physical security being dealt with here, is there another area of audit required that you would see as a priority also requiring attention?

Ms. Jeffrey: We also have an internal audit and evaluation function within the department. Actually physical security and real property were the subjects of an internal audit last year. The recommendations align in the OAG, recognizing that we had just undergone an internal audit. We used that audit and built on its recommendations as they referred to.

It allowed them to go further in their recommendations, but we have an internal audit function for which this significant program is a regularly scheduled piece of analysis that they do. The recommendations are similar.

Senator Coyle: Are there areas where you might want further audit support?

Mr. Danagher: Be careful.

Senator Coyle: No, I am interested. This is the physical side of things but you're dealing with much more than that.

Ms. Jeffrey: Yes. In addition to our internal audit this year, we underwent a consular and emergency response audit and a physical security audit from the OAG. We also underwent an OAG audit along with other government departments on business continuity operations and how we're assuring continuity of services. There has been a thorough suite.

Senator Housakos: It is reassuring to hear a witness say earlier that they use outside security forces and intelligence organizations on a regular basis. I appreciate the fact that you guys cannot get into the details of that. We're not here to discuss security secrets and jeopardize the system that is in place. It is reassuring to hear we actually have people who know about security that are engaged with Global Affairs.

Knock on wood. We haven't had any major incidents that call into question the systems that you already have in place. The proof is always in the pudding. You guys must be doing a good job. We'll keep our fingers crossed that you continue to do a good job because it's the matter of the security of our people.

I am going a bit further than my colleague. In terms of value for dollars for the particular audit, when it's all said and done and Auditor General commissions an audit like this one, I understand the million dollar hit doesn't come from Global Affairs. It comes from parliamentary estimates. It's $1 million

La sénatrice Coyle : Il nous est utile de comprendre votre point de vue, qui est le plus important ici.

Quelles sont les mesures que vous auriez prises de toute façon, même si cet audit n'avait pas eu lieu? Au-delà de la sécurité physique dont il est question ici, y a-t-il un autre domaine de vérification qui, selon vous, devrait être une priorité?

Mme Jeffrey : Nous avons aussi un service d'audit interne et d'évaluation au sein du ministère. En fait, la sécurité matérielle et les biens immobiliers ont fait l'objet d'un audit interne l'an dernier. Les recommandations concordent avec celles du BVG, qui reconnaît qu'un audit interne vient d'avoir lieu. Nous nous sommes servis de cet audit et nous nous sommes inspirés de ses recommandations.

Cela leur a permis d'aller plus loin dans les recommandations des auditeurs, mais cet important programme entre déjà dans le cadre des analyses périodiques de notre service d'audit interne. Les recommandations sont semblables.

La sénatrice Coyle : Y a-t-il des domaines dans lesquels vous aimeriez obtenir un soutien supplémentaire en matière d'audit?

M. Danagher : Faites attention.

La sénatrice Coyle : Non, cela m'intéresse. C'est l'aspect physique des choses, mais il y a beaucoup plus que cela.

Mme Jeffrey : Oui. En plus de notre audit à l'interne de cette année, nous avons fait l'objet d'un audit des services consulaires et d'intervention d'urgence et d'un audit de la sécurité physique par le BVG. Nous avons également fait l'objet d'un audit du BVG, de concert avec d'autres ministères, sur les opérations de continuité des activités et la façon dont est assurée la continuité des services. Le suivi a été rigoureux.

Le sénateur Housakos : Il était rassurant d'entendre un témoin dire, un peu plus tôt, que son organisme fait régulièrement appel à des forces de sécurité extérieures et à des organismes de renseignement. Je comprends que vous ne puissiez pas entrer dans les détails. Nous ne sommes pas là pour discuter des secrets de sécurité et mettre en péril le système en place. Il est rassurant d'entendre que des gens versés en matière de sécurité travaillent avec Affaires mondiales.

Touchons du bois. Il n'y a pas eu d'incidents majeurs qui remettent en question les systèmes que vous avez déjà en place. C'est toujours au fruit qu'on juge l'arbre. Vous devez faire du bon travail. Nous espérons que vous continuerez à faire du bon travail parce qu'il y va de la sécurité de notre pays.

Je vais un peu plus loin que mon collègue. Pour ce qui est de l'optimisation des ressources consacrées à l'audit en question, tout compte fait, quand le vérificateur général commande un audit comme celui-ci, je crois comprendre que le million de dollars mentionné ne vient pas d'Affaires mondiales. Il provient

that the Auditor General thought would be best utilized to conduct this audit.

Again I am going back to this theme. If you had an extra $1 million in your annual budget to conduct a security audit or to upgrade security, would $1 million be a critical need, or do you feel that we got value for the money?

By all means feel free to speak openly. There are very few people that will hear the answer.

The Chair: I think we have a very large audience. At least I would like to think so, as the Senate.

Senator Housakos: I always speak freely, so I encourage you to do the same.

Ms. Jeffrey: The question of the value for money is really a question for the Office of the Auditor General. I spoke already to the value we've taken from the audit that was conducted.

Senator Massicotte: We need to hire an auditor to audit the audit.

Senator Housakos: That's for another committee, but call me; I'll be there.

The Chair: I thank you for coming and responding. We purposely said that we would like to have the Office of the Auditor General come and then to have a response. It was helpful to the committee to have both the Office of the Auditor General here today and your response at the same time.

At another time I would like to pursue Canadians abroad, particularly through consular services. It has always amazed me how mobile Canadians are and how private they are about their comings and goings. At any given time, we really don't know how many Canadians are where. That is how it should be, but when a crisis occurs all eyes are on some embassy to ask, "What are you doing about it?"

I know the struggles with today's communications, et cetera. This committee could benefit from an update on how you go about consular services in that broad field. It isn't just those responsible citizens that go in and register at the embassy. You can easily locate them. There are many that do not do it for a lot of reasons. I think that is something this committee could explore.

The other point is that you used the term "evidence-based." When you look at missions and personnel in crisis, you use an evidence-based approach. I hope you would also take into account a preventive approach. We don't want you to act precipitously and incur the cost. On the other hand, if we wait for evidence we can put people in jeopardy needlessly.

du budget des dépenses du Parlement. Il s'agit de 1 million de dollars qu'il conviendrait, selon le BVG, de consacrer à cet audit.

Je reviens encore à ce thème. Estimeriez-vous essentiel de disposer de 1 million de dollars de plus dans votre budget annuel pour effectuer un audit de sécurité ou pour améliorer la sécurité, ou pensez-vous que nous en avons déjà pour notre argent?

N'hésitez surtout pas à parler ouvertement. Très peu de gens entendront la réponse.

La présidente : Je pense que l'on a, que le Sénat a, un très vaste auditoire. Du moins, je me plais à le croire.

Le sénateur Housakos : Je parle toujours librement, alors je vous encourage à faire de même.

Mme Jeffrey : La question de l'optimisation des ressources relève vraiment du Bureau du vérificateur général. J'ai déjà dit que l'audit effectué nous avait été précieux.

Le sénateur Massicotte : Il nous faut embaucher un vérificateur pour vérifier l'audit.

Le sénateur Housakos : Cela relève d'un autre comité, mais appelez-moi; je serai là.

La présidente : Je vous remercie d'être venus et d'avoir répondu aux questions. Nous avions signalé que nous aimerions entendre le Bureau du vérificateur général au comité pour avoir une réponse. Il a été utile d'accueillir le BVG aujourd'hui et d'avoir une réponse du même coup.

À un autre moment, j'aimerais parler du suivi des Canadiens à l'étranger, surtout par l'entremise des services consulaires. La mobilité des Canadiens et leur discrétion sur leurs allées et venues m'ont toujours étonnée. Il est vraiment impossible de savoir en tout temps combien de Canadiens se trouvent à un endroit donné. C'est dans l'ordre des choses, mais, dès qu'une crise survient, tous les regards sont braqués sur l'ambassade : « Que faites-vous à ce sujet? »

Je connais la problématique des communications d'aujourd'hui. Le comité pourrait profiter d'une mise à jour sur l'état des services consulaires dans ce vaste domaine. Pas uniquement au regard des citoyens responsables qui s'enregistrent à l'ambassade. Nous n'avons pas de mal à les trouver. Nombreux sont ceux qui ne le font pas et pour de nombreuses raisons. Je pense que c'est quelque chose que le comité pourrait examiner.

L'autre point, c'est que vous avez utilisé l'expression « fondée sur des données probantes ». Dans l'examen des missions et des personnels en situation de crise, c'est la démarche fondée sur des données probantes que vous retenez. J'espère que vous prenez également en compte l'aspect prévention. On ne veut pas que vous agissiez de façon précipitée et que vous assumiez des coûts.

I am speaking for myself. I don't know if I speak for the committee. Perhaps you could look at that concept because the world is a very different place today. Getting evidence in Cuba is just one example. I could give you some others. I am sure you're aware of even more where we have a duty of care, which means not only the department and not only the government but Parliament. If we send people abroad, we should take extra cautious measures to ensure that their safety is protected to the extent they can. Somebody used the term "reasonable risk." We need to ensure there's an evidence base but also a preventive base in those situations.

Thank you for coming. We trust that we can keep a dialogue going with Global Affairs. We have had that in the past, and I look forward to that in the future. On behalf of the committee, I thank you for coming.

(The committee adjourned.)

D'un autre côté, si l'on attend des preuves, on risque de mettre inutilement des gens en danger.

Je parle en mon nom personnel. Je ne sais pas si je parle au nom du comité. Vous pourriez peut-être examiner ce concept parce que le monde est très différent aujourd'hui. Obtenir des preuves à Cuba n'est qu'un exemple. Je pourrais vous en donner d'autres. Je suis sûre que vous connaissez encore mieux les domaines où nous avons une obligation de diligence, c'est-à-dire non seulement le ministère et non seulement le gouvernement, mais aussi le Parlement. Si nous envoyons des gens à l'étranger, nous devons prendre toutes les mesures de prudence pour assurer leur sécurité dans la mesure du possible. Quelqu'un a parlé de « risque raisonnable ». Nous devons nous assurer que la démarche reposant sur des données probantes va de pair avec une démarche de prévention dans ces situations.

Merci de vous être déplacés. Nous espérons pouvoir poursuivre le dialogue avec Affaires mondiales. C'est ce qui s'est produit par le passé et j'ai hâte de recommencer. Au nom du comité, merci encore d'être venus.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 21, 2019

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:35 a.m. to study foreign relations and international trade generally.

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

[*English*]

The Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. I would ask honourable senators to introduce themselves.

Senator Boehm: Peter Boehm, Ontario.

Senator Dean: Tony Dean, Ontario.

[*Translation*]

Senator Dawson: Dennis Dawson, Quebec.

[*English*]

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

Senator Coyle: Mary Coyle, Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Paul Massicotte, Quebec.

[*English*]

Senator Greene: Stephen Greene, Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain, Quebec.

Senator Housakos: Leo Housakos, Quebec.

[*English*]

The Chair: I am the chair, Raynell Andreychuk from Saskatchewan.

Today we will begin under the authorization to examine such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally. Under this mandate, the committee will hear today testimonies on the present situation in Venezuela.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, pour étudier les relations étrangères et le commerce international en général.

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

[*Traduction*]

La présidente : Soyez les bienvenus au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. J'invite les honorables sénateurs à se présenter.

Le sénateur Boehm : Peter Boehm, de l'Ontario.

Le sénateur Dean : Tony Dean, de l'Ontario.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : Dennis Dawson, du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, de la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Paul Massicotte, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Greene : Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

Le sénateur Housakos : Leo Housakos, du Québec.

[*Traduction*]

La présidente : Je suis la présidente, Raynell Andreychuk, de la Saskatchewan.

Le comité est autorisé aujourd'hui à examiner certaines questions pouvant être soulevées occasionnellement concernant les affaires étrangères et le commerce international en général. Dans le cadre de ce mandat, le comité entendra aujourd'hui des témoignages sur la situation actuelle au Venezuela.

The committee heard witnesses back in 2016 and 2017 about the political situation and the growing economic crisis in that country. Two reports were published, one in June 2016 and one in July 2017, which generated a government response that was tabled in the Senate on March 20, 2018.

The committee mentioned it would continue to welcome opportunities to keep apprised of the developments in Venezuela, the challenges facing the Venezuelan people, and the implications for the region. Accordingly, we are meeting today.

On behalf of the committee, I am pleased to welcome Ben Rowswell, President and Research Director, Canadian International Council; by video conference, Michael Camilleri, Director, Peter D. Bell Rule of Law Program, Inter-American Dialogue; and Sébastien Dubé, Professor, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia.

Welcome to the committee. Your short biographies are being circulated, but we want the maximum time for presentations, questions by the senators, and answers.

Mr. Rowswell, the floor is yours.

[*Translation*]

Ben Rowswell, President and Research Director, Canadian International Council: Thank you very much. It is an honour to be here today. It is a historic time for Venezuela, but also for Canadian foreign policy.

[*English*]

In the face of a profound political crisis in Venezuela, Canada has called for the restoration of popular sovereignty in that country. In doing so, I believe our government is articulating an approach to democracy promotion that is uniquely Canadian. From my observation, this approach is based on three fundamental principles.

The first is that sovereignty rests ultimately not with governments but with citizens of each country.

The second is that the role of foreign governments like Canada is to follow local actors and not to lead them in a democratic movement.

The third is that when we choose to support local democracy movements, we do so with the countries of the region so that there's a collective and multilateral approach.

This approach has led the Government of Canada to stand with the National Assembly, the last remaining democratically elected body representing Venezuelans, as that assembly laid out a path

Le comité a entendu des témoins en 2016 et en 2017 au sujet de la situation politique et de la crise économique grandissante dans ce pays. Deux rapports ont été publiés, l'un en juin 2016, et l'autre en juillet 2017. Ces rapports ont donné lieu à une réponse du gouvernement qui a été déposée au Sénat le 20 mars 2018.

Le comité a mentionné qu'il continuerait de profiter des occasions de rester informé de l'évolution de la situation au Venezuela, des défis auxquels sont confrontés les Vénézuéliens et des répercussions pour la région. En conséquence, nous tenons aujourd'hui la présente séance.

Au nom du comité, je suis heureuse d'accueillir M. Ben Rowswell, président et directeur de recherche, Conseil international du Canada; par vidéoconférence, M. Michael Camilleri, directeur, Programme de règle de droit Peter D. Bell, Dialogue interaméricain; et, enfin, M. Sébastien Dubé, professeur, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombie.

Bienvenue au comité. Vos courtes biographies sont distribuées, mais nous voulons disposer d'un maximum de temps pour les exposés, les questions des sénateurs et vos réponses.

Monsieur Rowswell, vous avez la parole.

[*Français*]

Ben Rowswell, président et directeur de recherche, Conseil international du Canada : Merci beaucoup. C'est un honneur d'être parmi vous aujourd'hui. C'est un moment historique pour le Venezuela, mais aussi pour la politique étrangère du Canada.

[*Traduction*]

Devant la crise politique profonde qui secoue le Venezuela, le Canada demande la restauration de la souveraineté populaire dans ce pays. Ainsi, je crois que notre gouvernement définit une approche purement canadienne à l'égard de la promotion de la démocratie. Selon ce que j'ai pu observer, cette approche est fondée sur trois principes fondamentaux.

Selon le premier, ce n'est pas sur les gouvernements, mais sur les citoyens de chaque pays que repose en définitive la souveraineté.

Le deuxième principe veut que le rôle des gouvernements étrangers comme le Canada soit de suivre le leadership des acteurs locaux et non de les diriger vers un mouvement démocratique.

Le troisième principe, c'est que lorsque nous décidons d'appuyer un mouvement prodémocratie local, nous le faisons avec les pays de la région afin qu'il y ait une approche collective et multilatérale.

Cette approche a mené le gouvernement du Canada à appuyer l'Assemblée nationale du Venezuela, le dernier organe démocratiquement élu qui représente les Vénézuéliens, car cette

to putting citizens back in charge of their country. That legislature designated Juan Guaidó as interim president while elections are organized. Canada joined with most of Latin America in supporting that strategy.

Four weeks later this crisis grinds on. Canadians have begun to debate this approach. I believe that's entirely appropriate, given the stakes for Venezuela, given the stakes for the hemisphere, and given the stakes for Canadian foreign policy.

Popular sovereignty means that the people of Venezuela should determine their own fate. How do we know what Venezuelans want? This is the contribution I would like to make to the debate this morning because I believe it is possible for us, as Canadians, to listen to the people of Venezuela and to make a judgment about what they are telling us, even if it differs radically from what their autocratic ruler wants us to believe.

I spent close to four years in Venezuela. As Canada's ambassador, I led a team of talented professionals whose job it was to listen to Venezuelans and to make sense of what we heard.

How did we, as Canadian diplomats, assess what Venezuelan citizens were telling us? We had a variety of methods. Let me start with polls. They are not easy to run in a repressive country, but public opinion polls are still feasible in Venezuela. We followed all of them. Our observation of the polls we followed was that by 2015 support for Maduro had dropped to between 15 and 25 per cent and never rose beyond that, with opposition to Maduro consistently in the 60s, 70s and sometimes even 80s.

The most credible firm is Datanalisis. Its most recent poll in November 2018 found that 63 per cent of Venezuelans want Nicolás Maduro removed from office.

Venezuelans are also heavy users of social media. This presents another way for us to assess what most of them think. If you analyze publicly available data from Twitter and Facebook, you can see that the majority of accounts supporting the government are being directed in a coordinated campaign, while those supporting the National Assembly are dispersed and organic.

The principal method by which we listened to Venezuelans was by using the oldest tool in the diplomatic handbook. We talked to hundreds and hundreds of them. Our embassy made a determined effort to engage Venezuelans of every walk of life, of every political opinion, and of every socio-economic class.

assemblée a préparé la voie pour redonner aux citoyens le contrôle de leur pays. Cette assemblée a désigné Juan Guaido comme président intérimaire pendant que des élections sont organisées. Le Canada s'est joint à la plupart des pays d'Amérique latine pour appuyer cette stratégie.

Quatre semaines plus tard, la crise s'éternise. Les Canadiens commencent à discuter de cette approche. Je crois que c'est tout à fait approprié, compte tenu des enjeux pour le Venezuela, pour l'hémisphère et pour la politique étrangère canadienne.

La souveraineté populaire signifie que les Vénézuéliens devraient choisir leur propre destinée. Comment savons-nous ce que désire la population du Venezuela? C'est ce que j'aimerais apporter comme contribution au débat de ce matin, car je crois qu'il est possible pour nous, Canadiens, d'écouter les Vénézuéliens et de nous faire une idée de ce qu'ils souhaitent, même si cela diffère radicalement de ce que veut nous faire croire leur dirigeant autocrate.

J'ai passé près de quatre ans au Venezuela. À titre d'ambassadeur du Canada, j'ai dirigé une équipe de talentueux professionnels. Notre travail consistait à écouter les Vénézuéliens et à comprendre ce que nous entendions.

En tant que diplomates canadiens, comment avons-nous évalué ce que nous disaient les citoyens vénézuéliens? Nous avions diverses méthodes pour le faire. Je vais d'abord parler des sondages. Il n'est pas facile d'en mener dans un pays répressif, mais il est tout de même possible de faire des sondages d'opinion au Venezuela. Nous avons suivi tous leurs résultats. Nous avons ainsi pu observer que, en 2015, l'appui à Maduro avait chuté et se situait entre 15 et 25 p. 100; il n'a jamais dépassé cela depuis. Quant à l'opposition à ce dirigeant, elle s'élevait constamment à 60, 70 et parfois 80 p. 100.

La firme la plus crédible est Datanalisis. Selon son plus récent sondage, réalisé en novembre 2018, 63 p. 100 des Vénézuéliens souhaitent que Nicolas Maduro soit écarté du pouvoir.

Les Vénézuéliens utilisent aussi beaucoup les médias sociaux. C'est pour nous une autre façon d'évaluer ce que pensent la plupart d'entre eux. Lorsqu'on analyse des données accessibles au public sur Twitter et Facebook, on peut voir que la majorité des comptes en appui au gouvernement font partie d'une campagne coordonnée, alors que ceux qui appuient l'Assemblée nationale sont dispersés et spontanés.

Nous avons écouté les Vénézuéliens en utilisant principalement l'outil le plus ancien du guide de la diplomatie. Nous avons parlé à des centaines et des centaines de personnes. Notre ambassade s'est efforcée de discuter avec des Vénézuéliens de tous les milieux, de toutes les allégeances et de toutes les classes socioéconomiques.

We went out of our way to engage working-class Venezuelans, since they are the hardest group traditionally for most diplomats to engage with. We made an effort to visit every barrio or every shantytown as possible. We wanted to make sure that we understood how the poor and marginalized felt, not just the privileged.

When I first arrived in 2014, we found a country that was still polarized between Chavistas and opposition supporters now led by Maduro. Those divisions faded quickly as the economic crisis deepened. As residents of these poor neighbourhoods found it harder and harder to put food on the plate, as they found public hospitals more and more bereft of medicine, sympathy for the government fell. Those suffering this economic calamity were clear on who they blame.

It's not difficult to understand. If Canada suffered the loss of half of its economy, if its maternal mortality doubled and tripled, if the average weight of Canadians dropped by 20 or 30 pounds, most Canadians would hold the government of Justin Trudeau to account.

We started to delve deeper and deeper into areas where Chavismo used to reign supreme in Barinas, the state where Chávez was born on 23 De Enero and where Chávez used to cast his ballots on TV at election time. In the neighbourhoods of La Vega, Valle, Coche and Antimano, the famous slums of western Caracas, it became harder and harder to find working-class Venezuelans that supported Nicolás Maduro.

When there were protests we sent embassy representatives to both the anti-government and pro-government rallies. By 2017, the anti-government protests were huge, spanning dozens of city blocks, filled with people from every age group, every profession, rich and poor. The pro-government marches were small stage-managed affairs held in downtown blocks where tall buildings prevented TV cameras from seeing empty streets just one block away.

When we interviewed Venezuelans about what motivated them to march, those supporting the National Assembly would talk of their love of country and willingness to risk tear gas to make the country better for their children.

I'll never forget one participant in a pro-government march who told me she participated because a party official managing her government-supplied apartment intimated she would be evicted if she didn't. It frightened her to appear in public in the red T-shirt of Chavismo, supporting a president that her fellow

Nous n'avons ménagé aucun effort pour faire participer à la discussion les Vénézuéliens de la classe ouvrière, étant donné que c'est traditionnellement le groupe le plus difficile à consulter pour la plupart des diplomates. Nous avons fait tout notre possible pour visiter chaque quartier et chaque bidonville. Nous voulions bien comprendre le point de vue des personnes démunies et marginalisées, et pas seulement celui des privilégiés.

À mon arrivée là-bas, en 2014, le pays était encore divisé entre les chavistes et ceux qui s'opposaient à la poursuite du chavisme sous la direction de Maduro. Ces divisions se sont vite estompées lorsque la crise économique s'est aggravée. Comme les résidants des quartiers pauvres avaient de plus en plus de mal à se nourrir et que les hôpitaux publics manquaient de plus en plus de médicaments, l'appui au gouvernement s'est effrité. Ceux qui souffraient de ce désastre économique savaient précisément qui était à blâmer.

Ce n'est pas difficile à comprendre. Si le Canada perdait la moitié de son économie, si le taux de mortalité maternelle doublait et triplait au pays, si le poids moyen des Canadiens diminuait de 20 ou de 30 livres, la plupart des Canadiens exigeraient des comptes du gouvernement de Justin Trudeau.

Nous avons commencé à approfondir nos recherches dans les secteurs où le chavisme régnait autrefois en maître : dans l'État de Barinas, où est né Chávez, dans la paroisse de 23 De Enero, où il déposait son bulletin de vote devant les caméras de télévision lors des élections, et dans les quartiers de La Vega, Valle, Coche et Antimano, les célèbres bidonvilles de l'ouest de Caracas. Il y était de plus en plus difficile de trouver des Vénénuéliens de la classe ouvrière qui appuyaient Nicolas Maduro.

Lors des manifestations antigouvernementales ou progouvernementales, nous envoyions des représentants de l'ambassade. En 2017, il y a eu de grandes manifestations antigouvernementales qui s'étendaient sur des dizaines de pâtés de maisons, auxquelles participaient des gens de tous les âges et de toutes les professions, des riches comme des pauvres. Les marches progouvernementales, elles, étaient orchestrées et avaient lieu au centre-ville, où les grands immeubles empêchaient les caméras de télévision de capter les images de rues désertes à un pâté de maisons à peine.

Quand nous avons demandé aux Vénézuéliens ce qui les incitait à manifester, ceux qui appuyaient l'Assemblée nationale nous ont dit qu'ils aimaient leur pays et qu'ils étaient prêts à faire face aux gaz lacrymogènes afin de rendre leur pays meilleur pour leurs enfants.

Je n'oublierai jamais ce que m'avait dit une femme qui participait à une marche progouvernementale; le responsable politique qui gérait son appartement fourni par le gouvernement avait laissé entendre qu'elle en serait évincée si elle ne participait pas à cette marche. Elle craignait de se montrer en

citizens increasingly blamed for the spike in infant mortality, but she needed to keep a roof over the heads of her own children.

As Canada's criticisms of growing human rights abuses grew louder and more frequent, many Venezuelans began to thank us for the stand we were taking. In one visit to the foreign ministry where all of the diplomatic corps was called to hear Foreign Minister Rodriguez criticize the diplomatic corps for the international criticism that the regime was beginning to endure.

After the meeting I made my way back to the embassy car. Some of her more junior employees approached me to thank me discreetly for what Canada was saying about human rights in that country. The risks to their careers must have been immense.

By the time I left Venezuela in 2017, it was no longer a polarized country. It was increasingly united in the desire for change. This is not a country divided between two equal camps of citizens. The division lies between the vast majority of the population and a regime that population rejects.

Let us continue to debate how we can support Venezuelans. Let us debate what measures will help them to restore their popular sovereignty peacefully and constitutionally. Let us debate which other countries we should align with or not in supporting them. Let us not doubt what Venezuelans want. They are loud and they are united in their insistence for change. They support their democratically elected leaders in the National Assembly.

Stability will only return to Venezuelan once it has a government with legitimacy that is accepted by its citizens. We hasten that day, not be second-guessing Venezuelans but by standing with them.

Michael Camilleri, Director, Peter D. Bell Rule of Law Program, Inter-American Dialogue, as an individual: Thank you for the privilege of addressing this distinguished committee. It is a particular privilege in light of Canada's leadership on the democratic and humanitarian crisis in Venezuela. The ambassador's remarks are a testament to that leadership.

As the committee is no doubt aware, the political landscape in Venezuela has been transformed since the turn of the year. Indeed, a successful democratic transition now seems possible for the first time in recent memory. However, it is by no means a foregone conclusion.

public avec le t-shirt rouge du chavisme, appuyant un président que ses concitoyens blâmaient de plus en plus pour la hausse du taux de mortalité infantile, mais elle devait garder un toit au-dessus de la tête de ses propres enfants.

Lorsque les critiques du Canada à l'égard de l'augmentation des violations des droits de la personne se sont faites plus mordantes et plus fréquentes, beaucoup de Vénézuéliens nous ont remerciés de notre prise de position. Lors d'une visite au ministère des Affaires étrangères où l'ensemble du corps diplomatique avait été convoqué, la ministre Rodriguez a reproché au corps diplomatique les critiques de la communauté internationale que le régime commençait à essuyer.

Après la rencontre, alors que je me dirigeais vers la voiture de l'ambassade, de jeunes employés du ministère sont venus me remercier discrètement de ce que le Canada disait au sujet des droits de la personne dans ce pays. Ils prenaient sans doute un énorme risque quant à leur carrière.

Quand j'ai quitté le Venezuela en 2017, le pays n'était plus divisé. Il était de plus en plus uni dans un désir de changement. Il ne s'agit pas d'un pays partagé entre deux groupes égaux de citoyens. La division se situe maintenant entre la grande majorité de la population et un régime qu'elle rejette.

Continuons de discuter de la façon dont nous pouvons appuyer les Vénézuéliens, des mesures nécessaires pour les aider à rétablir la souveraineté populaire pacifiquement et constitutionnellement. Discutons des autres pays avec lesquels nous devrions collaborer ou non pour appuyer les Vénézuéliens. Ne doutons pas de ce qu'ils veulent. Ils sont unis dans leur volonté de changement, et ils le disent haut et fort. Ils appuient leurs dirigeants élus démocratiquement à l'Assemblée nationale.

La stabilité ne règnera au Venezuela que lorsque le pays aura un gouvernement légitime qui sera accepté par ses citoyens. Nous faisons en sorte que ce jour arrive bientôt, non pas en critiquant les Vénézuéliens, mais en les épaulant.

Michael Camilleri, directeur, Programme de règle de droit Peter D. Bell, Dialogue interaméricain, à titre personnel : Je vous remercie de m'accorder le privilège de m'adresser à votre distingué comité. C'est un privilège unique, compte tenu du leadership dont fait preuve le Canada quant à la crise que connaît actuellement le Venezuela sur le plan démocratique et humanitaire. Les observations qu'a formulées l'ambassadeur témoignent bien de ce leadership.

Comme le comité le sait sans doute, le paysage politique du Venezuela subit une transformation depuis le début de l'année. En effet, une transition démocratique fructueuse semble maintenant possible pour la première fois dans l'histoire récente. Toutefois, ce n'est absolument pas chose faite.

While Venezuela's future must ultimately be decided by Venezuelans, the international community, led by key actors such as Canada, will play an important role in shaping the future sequence of events.

National Assembly Leader and Interim President Juan Guaidó represents the most significant challenge to Nicolás Maduro since Maduro succeeded Hugo Chávez in 2013. Guaidó has united the opposition, rallied the international community behind him, and brought Venezuelans on to the streets for the first time since protests were crushed in 2017.

Nonetheless, Maduro remains entrenched in Caracas and continues to control the security forces. While Guaidó has gathered considerable strength in recent weeks, the current state of affairs in Venezuela remains tense, uncertain, and potentially volatile.

This Saturday, February 23, Guaidó and his supporters have pledged to force humanitarian assistance across the border into Venezuela, in defiance of Maduro's shameful attempt to deny such aid to his sick and starving people.

In recent weeks, repression of anti-Maduro protests has diminished, possibly indicating a declining willingness on the part of the armed forces to employ force against innocent citizens. Nonetheless, efforts to break Maduro's humanitarian aid blockade could provoke a potentially violent standoff with the security forces or with militias loyal to Maduro.

While developments in coming weeks will likely be fast moving and unpredictable, we should expect further escalation to occur within an ever more combustible context. The challenge for the international community is to sustain the pressure on Maduro and his cronies while avoiding impulsive actions that could be counterproductive or splinter the existing coalition for democratic change in Venezuela.

I will offer five broad recommendations that I believe should guide policy-making by governments such as Canada's in this challenging environment.

First, keep the region united. The Lima Group in particular has proved a crucial forum for coordinating pressure on Maduro, synchronizing recognition of Guaidó, and drawing attention to the humanitarian and migration crisis in Venezuela. A strong and unified Lima Group can be the glue that binds and organizes potentially competing approaches to international engagement on the Venezuelan crisis.

Au bout du compte, les Vénézuéliens devront décider de l'avenir de leur pays, et la communauté internationale, avec en tête des acteurs clés comme le Canada, jouera un rôle important dans la suite des événements.

Le chef de l'Assemblée nationale et président intérimaire Juan Guaido représente l'obstacle le plus important pour Nicolas Maduro depuis qu'il a succédé à Hugo Chávez en 2013. Guaido a uni l'opposition, rallié la communauté internationale à sa cause et fait descendre les Vénézuéliens dans la rue pour la première fois depuis que des manifestations ont été réprimées en 2017.

Néanmoins, Maduro est toujours à Caracas et il continue de contrôler les forces de sécurité. Bien que Guaido ait gagné beaucoup de force ces dernières semaines, la situation au Venezuela demeure tendue, incertaine et potentiellement instable.

Ce samedi, le 23 février, Guaido et ses partisans se sont engagés à faire passer coûte que coûte l'aide humanitaire à la frontière du Venezuela, en dépit de la tentative honteuse de Maduro de bloquer cette aide destinée à sa population malade et affamée.

Ces dernières semaines, la répression contre les manifestations anti-Maduro s'est atténuée, ce qui indique peut-être une diminution de la volonté des forces armées d'utiliser la force contre d'innocents citoyens. Cependant, les efforts visant à forcer le blocus de l'aide humanitaire imposé par Maduro pourraient provoquer de violents affrontements avec les forces de sécurité ou les milices loyales à Maduro.

Au cours des prochaines semaines, la situation pourrait évoluer rapidement et de façon imprévisible, et nous devons nous attendre à une escalade des tensions dans un contexte encore plus explosif. Le défi qui se pose à la communauté internationale est de maintenir la pression sur Maduro et ses acolytes tout en évitant les actes impulsifs qui pourraient être contre-productifs ou briser la coalition existante pour le changement démocratique au Venezuela.

Je vais formuler cinq recommandations générales qui, à mon avis, devraient orienter l'élaboration de politiques par les gouvernements comme celui du Canada dans ce contexte difficile.

Premièrement, il faut garder la région unie. Le Groupe de Lima s'est révélé une tribune essentielle pour coordonner les pressions sur Maduro, synchroniser la reconnaissance de Guaido et attirer l'attention sur la crise humanitaire et migratoire au Venezuela. Un Groupe de Lima fort et uni peut assurer la cohésion entre les approches potentiellement contradictoires à l'égard de l'engagement international concernant la crise au Venezuela.

Second, continue to increase the pressure on Maduro and his inner circle. The Lima Group has already called for its member states to institute visa bans and asset freezes. These actions are long overdue. Additional steps such as asset seizures that allow stolen funds to be repurposed for humanitarian and refugee assistance should also be considered and could be closely coordinated with the Guaidó government.

Third, avoid overreach. The widespread regional consensus on Venezuela took a long time to build. It could easily unravel. Maduro will not pass up an opportunity to exploit any overreach by actors inside or outside Venezuela to foment divisions in the international community or indeed within the Guaidó coalition itself.

The Government of Canada in particular can play a potentially unique role in counselling those in the U.S. government who may be tempted to escalate the conflict with Maduro in unproductive ways. Threats of unilateral military intervention by the Trump administration are a particular concern in this regard.

Fourth, keep open the paths to meaningful negotiation. Guaidó and his advisers have rightly rejected a return to negotiations with Maduro, who has used past dialogues to buy time, divide his opposition and consolidate his position.

However, most transition scenarios in Venezuela will involve negotiations of some kind with some actor, if not with Maduro himself. The International Contact Group, created by the EU, has offered one path to such negotiations conditioned on early elections and an implicit recognition of Maduro's lack of legitimacy.

Other paths may exist or may emerge as events involve. The key is to ensure that well-meaning efforts by the international community to generate an off-ramp incorporate lessons from the past and do not inadvertently provide Maduro an opportunity to gain breathing room.

Finally, do not neglect the humanitarian consequences of the crisis. The suffering of millions of Venezuelans will only end when there is a political transition in Venezuela. In the interim, however, the rightful focus on political change should not diminish or displace the urgent support required for Venezuelans inside and outside the country. I was in Colombia last week and migration authorities there reported that the emergence of a potential new dawn for Venezuelan democracy in recent weeks has had no effect whatsoever on the flow of Venezuelans across the border, some 50,000 per day. It is a reminder that conditions

Deuxièmement, il faut continuer d'augmenter la pression sur Maduro et ses proches collaborateurs. Le Groupe de Lima a déjà demandé à ses États membres d'imposer des interdictions de visa et un gel des avoirs. Ces mesures sont attendues depuis longtemps. Des mesures additionnelles telles que la saisie des actifs, qui permet que des fonds volés soient réaffectés à l'aide humanitaire et à l'aide aux réfugiés, devraient aussi être envisagées et pourraient être prises en étroite collaboration avec le gouvernement de Guaido.

Troisièmement, il faut éviter d'aller trop loin. Il a fallu beaucoup de temps pour établir un vaste consensus régional sur le Venezuela. Il pourrait facilement se briser. Maduro ne manquera pas de tirer parti de toute intervention excessive de la part d'acteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Venezuela, de façon à semer la division dans la communauté internationale ou, évidemment, au sein même de la coalition de Guaido.

Le gouvernement du Canada, en particulier, peut jouer un rôle unique pour conseiller les membres du gouvernement américain qui pourraient être tentés d'envenimer le conflit avec Maduro d'une manière contre-productive. La menace d'intervention militaire unilatérale que fait planer l'administration Trump est particulièrement préoccupante à cet égard.

Quatrièmement, il ne faut pas écarter la possibilité de véritables négociations. Guaido et ses conseillers ont rejeté avec raison une reprise des négociations avec Maduro, qui s'est servi des discussions passées pour gagner du temps, diviser l'opposition et consolider sa position.

Cependant, la plupart des scénarios de transition au Venezuela nécessiteront des négociations avec certaines parties, si ce n'est pas avec Maduro lui-même. Le Groupe de contact international, créé par l'Union européenne, a proposé que ces négociations soient conditionnelles à des élections anticipées et à une reconnaissance implicite de l'absence de légitimité de la présidence de Maduro.

D'autres options sont possibles ou peuvent se présenter à mesure que la situation évolue. L'important, c'est de veiller à ce que les efforts bien intentionnés de la communauté internationale pour créer une porte de sortie tiennent compte des leçons du passé et ne donnent pas à Maduro, par inadvertance, l'occasion d'obtenir une marge de manœuvre.

Enfin, il ne faut pas négliger les conséquences de la crise sur le plan humanitaire. La souffrance de millions de Vénézuéliens ne cessera que lorsqu'une transition politique aura lieu dans leur pays. Entre-temps, cependant, l'attention justifiée que l'on accorde aux changements politiques ne devrait pas éclipser l'aide d'urgence dont les Vénézuéliens ont besoin à l'intérieur et à l'extérieur du pays. J'étais en Colombie, la semaine dernière, où les autorités de l'immigration ont indiqué que l'émergence d'une possible ère nouvelle pour la démocratie vénézuélienne ces dernières semaines n'a eu absolument aucun effet sur le nombre

in Venezuela remain critical and will only grow more desperate as U.S. oil sanctions begin to bite.

Even if democracy is restored tomorrow, the task of rebuilding Venezuela will be long and arduous. Supporting Venezuela's neighbours as they absorb millions of refugees into their communities will remain crucial and Canada's continued leadership by example will be sorely needed.

The Chair: Now we'll turn to Sébastien Dubé. Welcome to the committee.

[*Translation*]

Sébastien Dubé, Professor, Department of Political Science and International Relations, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia, as an individual: Thank you very much for inviting me. My presentation will be in three parts. I will summarize the situation as it stands one month after Guaidó was proclaimed president, then identify a few short-term outlooks, and close with a few concerns about Canadian foreign policy.

It has been one month since Guaidó was proclaimed president and I would say that the opposition has not made a very big impact. First, there was no domino effect or any high-profile political resignations within the regime. A few diplomats and military officials outside the country stepped down, but nothing more.

Second, there has been no real sign of weakness or intention to negotiate from Maduro, who outright rejected and mocked international calls to hold free and transparent elections —

[*English*]

The Chair: Professor Dubé, I am sorry to say the sound is intermittent and the translators cannot accommodate us.

I think we will have to discontinue your presentation until we can solve this problem. We have two options. We can either invite you back at some point or, if you're patient, you can wait to see if we can resolve the problem.

Thank you for your patience. Will you stay on to see if they can correct it?

Mr. Dubé: Yes.

The Chair: Thank you. We'll go to questions.

de Vénézuéliens qui franchissent la frontière, soit environ 50 000 par jour. Cela nous rappelle que les conditions au Venezuela demeurent critiques et qu'elles ne feront qu'empirer lorsque les sanctions imposées par les États-Unis sur le pétrole commenceront à se faire sentir.

Même si la démocratie était rétablie demain, la reconstruction du Venezuela serait longue et ardue. Il demeurera essentiel de soutenir les pays voisins du Venezuela, qui devront intégrer des millions de réfugiés dans leurs communautés, et il sera grandement nécessaire que le Canada continue de faire preuve de leadership et de montrer l'exemple.

La présidente : C'est maintenant au tour de M. Sébastien Dubé. Soyez le bienvenu au comité.

[*Français*]

Sébastien Dubé, professeur, Département de science politique et de relations internationales, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia, à titre personnel : Merci beaucoup de votre invitation. Ma présentation se fera en trois temps. Je vais dresser un bilan de la situation un mois après la proclamation de Guaido, puis identifier quelques perspectives à court terme, pour terminer avec quelques préoccupations sur la politique étrangère canadienne.

Un mois après la proclamation de Guaido, je pense qu'il faut dresser un bilan relativement mitigé pour l'opposition. Premièrement, il n'y a pas eu d'effet domino ni de démission politique majeure au sein du régime. On a observé quelques défections de diplomates ou de militaires à l'extérieur du pays, mais sans plus.

Deuxièmement, il n'y a pas de grande démonstration de faiblesse du régime ni d'intention réelle de négocier de la part de Maduro, qui a rejeté du revers de la main et tourné en ridicule toutes les demandes internationales visant la tenue d'élections présidentielles libres et transparentes...

[*Traduction*]

La présidente : Monsieur Dubé, je suis désolée, mais nous avons un problème de son intermittent, et les interprètes ne peuvent faire leur travail.

Je pense que nous allons devoir interrompre votre exposé jusqu'à ce que nous puissions régler ce problème. Nous avons deux options : nous pouvons vous inviter de nouveau à témoigner un autre jour ou, si vous êtes patient, vous pouvez attendre de voir si nous pouvons résoudre le problème.

Je vous remercie de votre patience. Resterez-vous avec nous pour voir si le problème peut être corrigé?

M. Dubé : Oui.

La présidente : Merci. Nous allons passer aux questions.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Thank you all for being here this morning. As citizens of the world, we are deeply affected by this situation that is causing a great deal of suffering. It is a very, very serious problem.

My question is: What is being done about it at this point, Mr. Rowswell? Mr. Dubé thinks our intervention did not have a major impact, which could undo our efforts. How far should we go as a country, as Canadians, to try to help the people in a more tangible way, especially if Maduro is resisting any voluntary participation? What are your thoughts on the United States, on President Trump, who gave a speech two or three days ago in which he said that he might potentially manage the situation that could result in military action? Where do we draw the line between exceeding our authority as a country and respecting that country's sovereignty?

Mr. Rowswell: Thank you very much for your question. I believe that Mr. Camilleri set a very interesting agenda with his five points. I want to build on some of those points and add a few others.

The most urgent thing to do is address the lack of food and drugs and relieve the humanitarian needs of the population. That is the priority for this weekend with the action being carried out by the National Assembly. I believe that Canada has already made a significant contribution of $53 million, and coordinating delivery of this aid is extremely urgent.

We may start establishing a longer-term international plan to address the economic needs of a country that has experienced tremendous loss over the past few years. This could also motivate leaders around Maduro by showing them there truly is serious aid being offered, not just short-term humanitarian aid, but also a longer-term plan with billions of dollars being provided to Venezuela to help rebuild that country.

It is also important to maintain unity in the diplomatic approach to this crisis. The Lima Group has established a position with other countries that represent the vast majority of the population of Latin America and other efforts, such as those of the International Contact Group, are welcome, but only if the population follows regional leadership and they manage to get support from the people of Venezuela.

There is not much point in having negotiations if the vast majority of the people in the streets of Venezuela does not accept the results of those negotiations. It is important that these negotiations win public support, and the public has been very clear about its conditions.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Merci à vous trois d'être parmi nous ce matin. C'est une situation qui nous touche énormément en tant que citoyens du monde, une situation qui cause beaucoup de souffrance. C'est un problème très, très grave.

Ma question est la suivante : qu'est-ce qu'on fait à ce point-ci, monsieur Rowswell? M. Dubé pense que notre intervention n'a pas eu d'impact important, ce qui risque d'annuler nos efforts. Jusqu'à quel point devrions-nous, comme pays, comme Canadiens, tenter d'aider le peuple de façon plus concrète, surtout si Maduro résiste à toute participation volontaire? Quel commentaire auriez-vous à faire au sujet des États-Unis, du président Trump qui, il y a deux ou trois jours, a fait un discours dans lequel il a mentionné qu'il gérait potentiellement la situation qui pourrait mener à des conséquences militaires? À quel point la situation dépasse-t-elle notre autorité en tant que pays et nous permet-elle de respecter la souveraineté de ce pays?

M. Rowswell : Merci beaucoup de votre question. Je crois que M. Camilleri a établi un ordre du jour très intéressant avec ses cinq points. J'aimerais en renforcer quelques-uns et en ajouter d'autres.

La chose la plus urgente à faire est de régler le manque de nourriture et de médicaments, de soulager les besoins humanitaires de la population. C'est la priorité de cette fin de semaine, avec l'action que mène l'Assemblée nationale. Je crois que le Canada a déjà fait une importante contribution de 53 millions de dollars, et la coordination de la livraison de cette aide est d'une extrême urgence.

Il se peut que l'on commence à établir un plan international à plus long terme afin de s'attaquer aux besoins économiques d'un pays qui a perdu énormément au cours des dernières années. Cela pourrait aussi donner une motivation aux dirigeants qui sont autour de Maduro, pour leur démontrer qu'il y a vraiment de l'aide sérieuse qui est offerte, pas seulement de l'aide humanitaire à court terme, mais aussi un plan de quelques années, avec des milliards de dollars qui seront versés au Venezuela afin d'aider à la reconstruction de son pays.

Il est aussi important de garder l'unité dans l'approche diplomatique. Le Groupe de Lima a effectivement établi une position avec les autres pays de l'hémisphère qui représentent la très grande majorité de la population de l'Amérique latine, et les autres tentatives, comme celle du Groupe de contact international, sont les bienvenues, mais seulement si les populations suivent le leadership de la région et si elles réussissent à obtenir l'appui de la population du Venezuela.

Il n'est pas très utile d'avoir des négociations si la grande majorité des citoyens dans les rues du Venezuela n'acceptent pas les résultats de ces négociations. Il est important que ces négociations gagnent l'appui de la population, et cette dernière a été assez claire sur ses conditions.

The threat of military intervention goes against a democratic transition. I believe that Canada did well to rule out that possibility and the Lima Group did well to renounce it in the statement it made in Ottawa on November 4. The threat of military intervention not only would be a violent option resulting in the loss of lives, but it would also likely produce a government that lacks legitimacy in the country. Government transitions involving military intervention do not have a very good track record around the world.

However, there is another short-term reason these threats of military intervention are bad. The only way there will be a transition of power is if the other leaders around Maduro are divided, but they will unite in response to the possibility of humanitarian intervention.

President Trump's statements might be helping to keep Nicolás Maduro in power. It is important that we continue to rule out and even denounce that option and to take it off the negotiating table.

[*English*]

Senator Massicotte: Mr. Camilleri, if you look at what is happening, there is a significant amount of food and aid basically being delivered to Venezuelans, but it's stuck at the border because Maduro doesn't want to accept any form of aid or help.

What do we do next? What is the next step? How can we get there?

Mr. Camilleri: I would associate myself with all of Mr. Rowswell's comments.

First, Venezuelans have to take the lead. It can't be stated enough that the Venezuelans themselves need to be the owners of their own future and that we need to be following their lead.

The Guaidó forces have assembled a plan for this Saturday to try to force aid into the country. Their calculation is that essentially they will win, no matter what happens. If they manage to bring aid into the country, they will help to feed and provide medicine to needy Venezuelans and convey the reality of their ability to serve the Venezuelan people. If Maduro is successful in blocking the aid, the reality of his cruelty and insensitivity to the plight of his own people will be even clearer. Of course, the risk of escalation of provocation is there as well.

At this point, the role of the international community is to continue supporting the efforts of the Guaidó government, to counsel where needed, and to largely stand behind and continue to provide support, legitimacy and resources for the only

La menace d'une intervention militaire va à l'encontre d'une transition démocratique. Je crois que le Canada a bien fait d'écarter cette possibilité, et le Groupe de Lima a bien fait d'y renoncer lors de la déclaration qui a été faite à Ottawa le 4 novembre. La menace d'une intervention militaire serait non seulement une option violente qui résulterait dans des pertes de vies, mais elle produirait probablement aussi un gouvernement qui manque de légitimité dans le pays. Je crois que le bilan des transitions de gouvernement qui sont accompagnées d'une intervention militaire n'est pas très positif à l'échelle internationale.

Toutefois, il y a une autre raison à court terme pour laquelle ces menaces d'intervention militaire sont négatives. Il y aura une transition du pouvoir seulement s'il y a une division parmi les autres dirigeants qui gravitent autour de Maduro, mais la meilleure façon de renforcer leur unité et leur solidarité est de faire face à la possibilité d'une intervention humanitaire.

Il se peut que les déclarations du président Trump aident Nicolas Maduro à rester au pouvoir. Il est important pour nous de continuer d'écarter et même de dénoncer cette option, afin d'essayer de l'éliminer de la table de négociations.

[*Traduction*]

Le sénateur Massicotte : Monsieur Camilleri, on sait que beaucoup de denrées et d'aide sont envoyées aux Vénézuéliens, mais qu'elles sont bloquées à la frontière parce que Maduro ne veut accepter aucune forme d'assistance ou d'aide.

Que devons-nous faire? Quelle est la prochaine étape? Comment pouvons-nous les aider?

M. Camilleri : Je me fais l'écho de toutes les observations de M. Rowswell.

D'abord, les Vénézuéliens doivent prendre l'initiative. On ne répétera jamais assez que c'est eux qui doivent prendre leur avenir en main et que nous devons les suivre dans la voie qu'ils tracent.

Les forces de Guaido ont préparé un plan; ce samedi, ils tenteront de forcer l'entrée de l'aide humanitaire dans le pays. Ils sont déterminés à réussir, peu importe ce qui arrivera. S'ils réussissent, ils contribueront à nourrir les Vénézuéliens dans le besoin et à leur fournir des médicaments. Ils montreront ainsi qu'ils sont capables de servir le peuple vénézuélien. Si Maduro réussit à bloquer l'entrée de l'aide humanitaire, on verra encore plus clairement à quel point il est cruel et insensible au sort de son peuple. Évidemment, il existe également un risque de provocation et d'escalade des tensions.

En ce moment, le rôle de la communauté internationale est de continuer de soutenir les efforts du gouvernement de Guaido, de lui fournir des conseils au besoin et de l'épauler, ainsi que de continuer de donner un appui, une légitimité et des ressources au

democratically legitimate organ in Venezuela, which is the National Assembly.

The Chair: Mr. Camilleri, just for clarification, the aid is stuck at the border. I guess that's the phrase I would use.

We heard from witnesses before that there were attempts. There was some discussion with Mexico. They were bringing in some medical aid. I am not sure if there was food. There may have been. What happened was that it had to be directed through the army. The reports I read subsequently was that the medical aid was dispersed among the military and was not given to the populous.

Is there any room for the aid to come in? Is the impediment that the Maduro government wishes to have conduct of that aid, or are they simply saying no, knowing that the other side will not give it to them in that form?

Mr. Camilleri: I am not familiar with the specific incident you are referring to, but certainly there has been a policy on the part of the Maduro regime of politicizing in a very insidious way the distribution of humanitarian aid, food and medicine.

The clearest example of this is the so-called CLAPs, the monthly food rations that millions of Venezuelans receive. As a condition of receiving these rations, they are registered in a system with a card called the *Carnet de la Patria,* which is used to measure their loyalty to the regime. The ambassador mentioned people going to protests, for example, for fear of losing these benefits.

It would not be at all out of character or out of the general thrust of the Maduro government's policy to be employing humanitarian assistance in a way that strengthens its own political control. The military has been the conduit for the distribution of such assistance, at least in the case of the collapse.

There has been an ideological opposition, dating back to Chávez and now with Maduro, to accepting the need for humanitarian assistance. It is seen as somehow a Trojan horse for foreign intervention in the country. That is one obstacle. Certainly the additional fact that forces opposed to Maduro would be in charge of the distribution of this assistance presents an additional obstacle in terms of Maduro being willing to accept such a challenge to his control.

Senator Coyle: I really appreciated your impassioned presentation, Mr. Rowswell. I know this situation must be very painful for you to watch, but I can feel some hope.

seul organe démocratiquement légitime du Venezuela, soit l'Assemblée nationale.

La présidente : Monsieur Camiller, simplement à titre de précision, je suppose que l'on peut dire que l'aide est bloquée à la frontière.

Des témoins nous ont déjà dit qu'il y avait eu diverses tentatives, ainsi que des discussions avec le Mexique. On avait fourni de l'aide médicale. Je ne sais pas s'il y avait des denrées. Il y en avait peut-être. Quoi qu'il en soit, l'aide devait être acheminée par l'entremise de l'armée. Selon les rapports que j'ai lus par la suite, l'aide médicale avait été utilisée par les militaires et n'avait pas été donnée à la population.

Existe-t-il une possibilité de faire entrer de l'aide? Le gouvernement de Maduro exige-t-il de gérer cette aide ou refuse-t-il simplement de la laisser entrer, sachant que l'autre partie ne la lui fournira pas sous cette forme?

M. Camilleri : Je ne suis pas au courant de l'incident précis dont vous parlez, mais il est clair que le régime de Maduro a pour politique de politiser d'une façon très insidieuse la distribution de l'aide humanitaire, des denrées et des médicaments.

Le meilleur exemple que l'on puisse donner à ce chapitre est celui des « CLAP », soit les rations alimentaires mensuelles que reçoivent des millions de Vénézuéliens. Pour recevoir ces rations, ils doivent s'enregistrer dans un système au moyen d'une carte qu'on appelle carte de la patrie, *Carnet de la Patria*, et qui est utilisée pour évaluer en quelque sorte leur loyauté envers le régime. L'ambassadeur a mentionné que des gens participent à des manifestations progouvernementales, par exemple, par crainte de perdre ces avantages.

Il ne serait pas du tout contraire aux grandes orientations de la politique du gouvernement Maduro qu'il se serve de l'aide humanitaire pour renforcer son propre contrôle politique. Les militaires servent d'intermédiaire pour la distribution de cette aide, du moins dans le cas des rations alimentaires.

Le régime de Chávez, et maintenant de Maduro, a toujours refusé, par idéologie, d'accepter la nécessité de l'aide humanitaire, qui est considérée en quelque sorte comme un cheval de Troie destiné à une intervention étrangère dans le pays. Voilà un obstacle. En plus, le fait que les forces qui sont opposées à Maduro seraient chargées de la distribution de cette aide représente un obstacle supplémentaire, car Maduro n'est pas prêt à accepter que l'on se soustraie ainsi à son contrôle.

La sénatrice Coyle : Je vous remercie de votre exposé passionné, monsieur Rowswell. Je sais qu'il doit vous être très pénible d'observer cette situation, mais je pense qu'il y a de l'espoir.

My first question is to either one of you. Perhaps you know Canada's plans for aid beyond this immediate moment, both in terms of the large refugee population outside of Venezuela and then, hopefully once this blockade is broken, in terms of a solid plan for humanitarian aid, reconstruction and development.

I well imagine, Mr. Camilleri, that they are not just afraid of a Trojan horse. To its poor neighbours, reputationally Venezuela, has been a wealthy benefactor in terms of what they have done with the PetroCaribe supports.

My first question is about aid. I will ask the next two in sequence, to give you a chance.

Everybody is worried about loss of life, and violence. Everybody wants a peaceful transition of power, if that can happen. We already know that even though there is some shooting in the streets, it isn't only shooting-in-the-streets violence. Starving people is violent, as is people having to leave their homes and people not having access to a livelihood or health care. Poverty is a form of violence.

I am sure there is talk about the lesser of all these evils and how long we perpetuate a situation that is causing so much suffering. I am curious where the conversation is on those points.

How far do you go? How long do you tolerate these kinds of suffering? How are we trying to work with the folks to ensure a peaceful transition and obviously some kind of an escape valve for Maduro?

I know there are probably diplomatic things that you cannot say about a back-door escape valve for Maduro out of the country to somewhere else so that this can happen. I would like to hear about that.

Finally, this is not just about Venezuela. Mr. Rowswell, you mentioned our Canadian approach. I know our chair knows that I have a question about where sovereignty rests with the citizens as opposed to the government. I am a supporter of following the lead of citizens and doing it in concert with the priorities of those in the region.

However, in the case of Venezuela, you have somebody elected to the National Assembly. You have a potential and a legitimate other leader, a popular leader of the people who is getting support. You have done your polls, et cetera.

In other places in the region such as Haiti you see popular uprisings. Some are actually linked, but not exclusively, to the money that came from Venezuela to that country where we don't necessarily have a clear, legitimate other leader in place.

Ma première question s'adresse à l'un ou l'autre de vous. Vous connaissez peut-être les plans du Canada en matière d'aide au-delà des objectifs immédiats, tant pour l'importante population de réfugiés à l'extérieur du Venezuela que pour un solide plan d'aide humanitaire, de reconstruction et de développement, idéalement, lorsqu'on aura mis fin à ce blocus.

J'imagine bien, monsieur Camilleri, qu'ils ne craignent pas seulement un cheval de Troie. Pour ses voisins pauvres, le Venezuela a la réputation d'être un riche bienfaiteur, compte tenu du soutien accordé par PetroCaribe.

Ma première question porte sur l'aide humanitaire. Je vais aussi poser les deux suivantes, pour vous faciliter les choses.

Tout le monde est préoccupé par les pertes de vie et la violence. Tout le monde souhaite que la transition du pouvoir se fasse d'une manière pacifique, si c'est possible. Nous savons déjà que même s'il y a des fusillades dans les rues, il ne s'agit pas seulement de la violence dans les rues. Affamer les gens est une forme de violence, tout comme les obliger à quitter leur logement et les priver d'un moyen de subsistance ou de soins de santé. La pauvreté est une forme de violence.

Je suis sûre qu'on discute du moindre de ces maux et qu'on se demande combien de temps on doit tolérer une situation qui cause tant de souffrances. J'aimerais savoir où en est la discussion à ce sujet.

Jusqu'où doit-on aller? Combien de temps doit-on tolérer ces souffrances? Comment tentons-nous de collaborer avec les gens afin d'assurer une transition pacifique et, évidemment, une sorte de porte de sortie pour Maduro?

Je sais qu'il y a probablement des enjeux diplomatiques dont vous ne pouvez pas parler en ce qui concerne une façon pour Maduro de sortir du pays secrètement afin que cela puisse se faire. J'aimerais vous entendre là-dessus.

Finalement, il n'est pas seulement question du Venezuela. Monsieur Rowswell, vous avez parlé de l'approche canadienne, et notre présidente sait que j'ai une question à ce sujet. Vous avez dit que la souveraineté repose sur les citoyens, et non sur le gouvernement. J'appuie le fait de suivre le leadership des citoyens et de le faire en harmonie avec les priorités des gens de la région.

Toutefois, dans le cas du Venezuela, il y a une personne élue à l'Assemblée nationale. Il y a un autre dirigeant potentiel et légitime, un dirigeant populaire que les gens appuient, et vous avez fait des sondages, entre autres.

Dans d'autres pays de cette région, comme en Haïti, on voit des soulèvements populaires. Certains sont en fait liés, mais pas exclusivement, à l'argent venant du Venezuela dans ce pays, où il n'y a pas nécessairement un autre dirigeant légitime en place.

What is the approach? I see this applying very nicely actually to the Venezuelan situation. How do we carry this out into other environments? I am not asking you to speak specifically to Haiti.

The Chair: You have asked a lot of very valid questions, senator, and we have two responders.

Senator Coyle: They both don't have to respond to all the questions.

The Chair: Mr. Rowswell, I will turn to you to answer first the very valid scenario that Senator Coyle has presented, and then I will turn to you, Mr. Camilleri.

We always encourage reflections. If you can give them to us in writing, we would very much appreciate it.

Mr. Rowswell: Let me address those in reverse order, if I may.

On the applicability of what I am describing as the Canadian approach to supporting popular sovereignty, I believe it is applicable to other countries in the region and internationally. In saying that we believe in popular sovereignty, we believe the country should be sovereign. That rules out military intervention, which is a violation of popular sovereignty.

Within that, it's not the citizens against the government. It's that the government is accountable to the citizens.

A few things that make the Venezuelan situation quite unique in the clarity of the situation with the majority of the citizens clearly rejecting the authority of the government.

There has been a departure from the constitutional order, a *coup d'état*, essentially, from the summer of 2017 when Nicolás Maduro imposed a body that was on top of all the rest of the democratically elected bodies of the constitution. A plebiscite was organized that year when seven million citizens came to polling stations run by the National Assembly to explicitly reject that. In a population of 35 million, that was an absolutely massive demonstration of support. There is that unity among the population.

With those three factors in place, it is possible to say that there is clear leadership from the people of Venezuela, through their elected representatives, that we can clearly follow.

Quelle est l'approche à adopter? Je vois que l'approche canadienne s'applique très bien à la situation au Venezuela, mais comment pouvons-nous l'appliquer dans d'autres environnements? Je ne vous demande pas de parler d'Haïti en particulier.

La présidente : Vous avez posé beaucoup de questions très pertinentes, sénatrice, mais deux personnes doivent y répondre.

La sénatrice Coyle : Ils n'ont pas besoin de répondre à toutes les questions.

La présidente : Monsieur Rowswell, je vais vous demander de fournir d'abord une réponse relativement au scénario très pertinent qu'a présenté la sénatrice Coyle, puis je vous donnerai la parole, monsieur Camilleri.

Nous encourageons toujours la réflexion. Si vous pouviez nous fournir les réponses par écrit, nous vous en serions reconnaissants.

M. Rowswell : Permettez-moi de répondre dans l'ordre inverse.

En ce qui concerne l'applicabilité de ce que je décris comme l'approche canadienne visant à appuyer la souveraineté populaire, je crois qu'elle est applicable à d'autres pays dans la région et dans le monde. Lorsque nous disons croire à la souveraineté populaire, nous croyons que le pays devrait être souverain, ce qui élimine l'intervention militaire, qui est une violation de la souveraineté populaire.

Dans ce contexte, ce n'est pas que les citoyens sont contre le gouvernement, c'est que le gouvernement doit rendre des comptes aux citoyens.

Il y a certains éléments qui rendent la situation au Venezuela assez unique. La situation est claire : la majorité des citoyens rejette carrément l'autorité du gouvernement.

On s'est écarté de l'ordre constitutionnel. Il y a eu essentiellement un coup d'État, à l'été 2017, quand Nicolas Maduro a imposé un organe auquel étaient subordonnés tous les autres organes démocratiquement élus selon la constitution. Un plébiscite a été organisé cette année-là. Sept millions de Vénézuéliens se sont rendus dans les bureaux de vote administrés par l'Assemblée nationale pour rejeter expressément ce projet. La population vénézuélienne compte 35 millions de personnes; ce fut donc une énorme manifestation d'appui. Une telle unité existe au sein de la population.

Ces trois facteurs permettent de dire que la population du Venezuela fait manifestement preuve de leadership, par l'entremise de ses représentants élus, et que nous pouvons soutenir ce leadership.

I don't know very much about Haiti, but I think we should place emphasis on the legitimacy of democratically elected actors and on the clarity and constitutionality of the action they propose.

The principal source of violence in Venezuela is criminal. Caracas is either the first, second or third most dangerous city in the world, depending on which year and how you measure it, with a murder rate that is something like 40 or 50 times what it is in most major Canadian cities.

There is some political violence. It's kind of striking that there isn't more political violence, given the high levels of criminal violence and number of guns in that society.

In the period that I was there, there was violence during protests. We tried to ascertain the source of the violence as much as possible. In general, we found that somewhere between 60 and 70 per cent of the deaths during those protests were caused by excessive use of force by security forces against participants in the marches.

In a small number of cases, protesters responded violently to tear-gas attacks or other attacks. Neither side was completely free of blame, but the vast majority of the violence was being committed by those who had the mandate to prevent violence from happening in the first place.

There are certain things the security forces could do to prevent that from happening in the future. Their rules of engagement are far below international standards for when a soldier is allowed to open fire on a protester. There are quite well-established international regulations, and the Venezuelan armed forces do not follow those rules of engagement.

I believe there should be mechanisms between the security force and the National Assembly to try to build confidence and establish in advance what protocols might exist if there is an outbreak of violence. That would be a useful topic for negotiations.

Finally, I am not an economist. I remember hearing at the time I was in Venezuela that a reconstruction aid package would probably be in excess of $30 billion. Putting that size of an aid package together would require pretty extensive negotiations.

One principal obstacle up until now is that the Maduro government rejects the legitimacy of the international institutions that tend to organize those kinds of aid packages, favouring instead bilateral deals with Russia and China which actually impose far harsher conditions on loans. Yet it has prevented a

Je ne connais pas très bien la situation en Haïti, mais je pense que nous devrions mettre l'accent sur la légitimité des acteurs démocratiquement élus et sur la clarté et la constitutionnalité des initiatives qu'ils proposent.

Au Venezuela, la principale source de la violence est la criminalité. Caracas arrive soit au premier, au deuxième ou au troisième rang des villes les plus dangereuses du monde, selon l'année et la façon de le mesurer. Le taux d'homicides est 40 ou 50 fois plus élevé que celui de la plupart des grandes villes canadiennes.

La violence politique existe. Il est étonnant qu'il n'y en ait pas davantage, étant donné le degré élevé de violence criminelle et le nombre d'armes à feu que l'on trouve dans cette société.

Pendant la période où j'étais là-bas, il y a eu de la violence durant des manifestations. Nous avons tenté le plus possible de déterminer la source de la violence. En général, nous avons constaté qu'entre 60 et 70 p. 100 des décès qui se sont produits durant ces manifestations avaient été causés par l'utilisation excessive de la force par les forces de sécurité contre les participants.

Dans un petit nombre de cas, les manifestants avaient réagi avec violence aux attaques au gaz lacrymogène ou à d'autres attaques. Aucun des deux camps n'était totalement sans tort, mais la vaste majorité des actes de violence avaient été commis par ceux qui avaient le mandat de prévenir la violence au départ.

Les forces de sécurité pourraient prendre certaines mesures pour éviter que cela se produise à l'avenir. Leurs règles d'engagement laissent énormément à désirer par rapport aux normes internationales pour ce qui est des conditions permettant à un soldat de faire feu sur un protestataire. Il existe des règles d'engagement internationales bien établies, mais les forces armées vénézuéliennes ne les suivent pas.

Il devrait y avoir des mécanismes entre la force de sécurité et l'Assemblée nationale pour tenter d'établir un climat de confiance et de déterminer à l'avance quels seraient les protocoles à mettre en place en cas de flambée de violence. Ce serait un point utile pour les négociations.

Finalement, je ne suis pas économiste. Quand j'étais au Venezuela, je me souviens d'avoir entendu qu'un plan d'aide à la reconstruction coûterait probablement plus de 30 milliards de dollars. Élaborer un tel plan exigerait d'assez longues négociations.

À ce jour, l'un des principaux obstacles tient au fait que le gouvernement Maduro rejette la légitimité des institutions internationales qui s'occupent habituellement d'organiser ce genre de plan. Il privilégie plutôt des ententes bilatérales avec la Russie et la Chine, qui imposent pourtant des conditions

starting point in the negotiation of how you organize a $30 billion aid package.

Mr. Camilleri: On the issue of an escape valve, the National Assembly has passed or is in the process of passing an amnesty law. Juan Guaidó has sent both public and private messages to members of the military.

There is a very clear sense on the part of the interim government that they need to be extending a hand and making clear that theirs will not be a government of transition bent on vengeance. Rather, it will be one that sees a role for the Venezuelan armed forces, especially to the extent that they break with Maduro and cooperate in the restoration of constitutional order in the country.

I have just come from a meeting with Carlos Vecchio, who is Guaidó's appointed ambassador to the United States. He was also quite articulate in stating that Chavistas, the Chavista political movement represented in the National Assembly as a minority force, will have a role to play in the political transition through the National Assembly, the only legitimate democratic organ in the country.

They are saying the right things. They have a pluralistic vision of Venezuela's political future. This bodes well in terms of providing some of the escape valves and off-ramps for a dissident military and Chavistas who are willing to break with Maduro for the good of their country.

Senator Boehm: Ben Rowswell, I have known you a long time. Your service in Venezuela is a great credit to your country. I wanted to put that on the record.

I have three quick points. Let us look at a post or a transition scenario. Guaidó is the interim president. He is charged under the constitution with ensuring that elections take place.

Is there a role for a regional organization such as the OAS? The OAS has been debating Venezuela for many years. Certainly when I was there two decades ago it was a big theme. Is there a role or has the OAS marginalized itself because of internal divisions, whether it's the Caribbean states that rely on the PetroCaribe program or others? That's one point.

The second point is the other pro-Maduro actors. I am thinking particularly of Cuba and Russia. Will they have a role to play in a transition-type scenario, or will they resist to the bitter end, as it is often said?

beaucoup plus dures à l'égard des prêts. Cet état des choses a jusqu'ici empêché d'amorcer la négociation quant à la façon d'organiser un plan d'aide de 30 milliards de dollars.

M. Camilleri : Pour ce qui est d'une porte de sortie, l'Assemblée nationale a adopté une loi d'amnistie ou est sur le point de le faire. Juan Guaido a envoyé des messages privés et publics aux membres des forces armées.

Le gouvernement provisoire est parfaitement conscient qu'il doit tendre une perche et montrer que son intention n'est pas de former un gouvernement de transition en quête de vengeance. Il déterminera plutôt un rôle pour les forces armées du Venezuela, surtout si elles abandonnent Maduro et participent à la restauration de l'ordre constitutionnel dans le pays.

Je sors d'une réunion avec Carlos Vecchio, l'ambassadeur que Guaido a nommé aux États-Unis. Il a aussi très clairement affirmé que les chavistes, le mouvement politique des chavistes présenté comme une force minoritaire à l'Assemblée nationale, auront un rôle à jouer dans la transition politique au sein de l'Assemblée nationale, qui est le seul organe démocratique légitime du pays.

Ils disent ce qu'il faut. Ils ont une vision plurielle de l'avenir politique du Venezuela. Cela augure bien pour donner une porte de sortie aux militaires dissidents et aux chavistes qui sont prêts à couper les ponts avec Maduro pour le bien du pays.

Le sénateur Boehm : Ben Rowswell, je vous connais depuis longtemps. La façon dont vous avez exercé vos fonctions au Venezuela est tout à l'honneur de votre pays. Je voulais que cela soit consigné au compte rendu.

Je m'interroge sur trois petits points. Pensons à un scénario de transition ou à la suite des choses. Guaido est président intérimaire. Il lui incombe, conformément à la Constitution, de veiller à la tenue d'élections.

L'Organisation des États américains a-t-elle un rôle à jouer? Cette organisation discute de la situation du Venezuela depuis de nombreuses années. Il s'agissait d'un sujet important à l'époque où j'y étais représentant, il y a une vingtaine d'années. L'organisation a-t-elle un rôle à jouer ou s'est-elle marginalisée en raison de divisions internes, qu'on pense aux États des Caraïbes qui comptent sur le programme PetroCaribe ou autres? C'est mon premier point.

Le second point concerne les acteurs pro-Maduro. Je pense tout particulièrement à Cuba et à la Russie. Ces pays auront-ils un rôle à jouer dans un scénario de transition ou résisteront-ils jusqu'au bout, comme on le dit souvent?

My third point is perhaps more for you, Mr. Camilleri. I admire the work of the Inter-American Dialogue. There has been an exodus of Venezuelans for decades now. The richer Venezuelans left. Most of them went to the United States. They are in Miami and other large cities.

Are they a significant group in sort of a transition scenario or are they exerting pressure, shall we say, the way the Cuban community has in Miami over the decades?

Mr. Rowswell: In my opinion the role of the OAS is inescapable because of the various regional groupings of countries in Latin America. There is only one that has the depth of technical expertise.

When you're engaging in a democratic transition in reconstruction programs in international observation missions, there is expertise in the UN and there is expertise in the U.S.

There is no expertise in UNASUR or even the Lima Group, which is a coordinating mechanism between foreign ministries. Once there is a clear path forward and once there is a degree of regional consensus beyond the Lima Group, the OAS will have to be the actor that will actually implement the vision.

Given the divisions that you mentioned, it does not seem able to generate the common vision. Once that vision is accomplished elsewhere, they should be the ones that execute and implement.

I am not a Cuba expert by any means. From exposure to many, many debates about the role Cuba played in Venezuela, it appears that the two governments see themselves as a survival mechanism. The survival of one is directly linked to the survival of the others.

It seems it might be useful for other countries in the region and for Canada if we could convince the United States to provide reassurances to the Cuban government that what is happening in Venezuela won't happen in Cuba.

When applied to Cuba, the three-point approach I laid out would not lead Canada down any kind approach to trying to seek political change in Cuba because of the absence of a wide mass movement of Cuban citizens calling for political change. If we're to follow the Cubans, we wouldn't be pursuing any kind of political change.

Any reassurances that could be provided to the Cubans might help them in listening to the voices of Venezuelans instead of backing Nicolás Maduro.

Le troisième point est peut-être plus de votre ressort, monsieur Camilleri. J'admire le travail du Dialogue interaméricain. L'exode des Vénézuéliens se poursuit depuis des dizaines d'années maintenant. Les Vénézuéliens fortunés sont partis. La majorité d'entre eux sont allés aux États-Unis. Ils se sont installés à Miami et dans d'autres grandes villes.

Ce groupe est-il important dans le cadre d'un scénario de transition ou bien exerce-t-il des pressions, si je puis dire, comme la communauté cubaine à Miami depuis des dizaines d'années?

M. Rowswell : À mon avis, le rôle de l'Organisation des États américains est incontournable, étant donné les différents regroupements régionaux de pays en Amérique latine. Il n'y en a qu'un qui a une vaste expertise technique.

Quand on s'engage dans une transition démocratique, dans des programmes de reconstruction et dans des missions d'observation internationales, il y a l'expertise des Nations Unies et il y a celle des États-Unis.

Ni l'UNASUR, l'Union des nations sud-américaines ni même le Groupe de Lima, qui est un mécanisme de coordination entre ministères étrangers, n'ont cette expertise. Quand il y aura une voie à suivre claire et un degré de consensus régional allant au-delà du Groupe de Lima, l'Organisation des États américains devra mettre en œuvre la vision.

Étant donné les divisions que vous avez mentionnées, cette organisation ne semble pas en mesure de produire une vision commune. Lorsque d'autres y seront parvenus, c'est elle qui devrait s'occuper de la réalisation et de la mise en œuvre.

Je ne suis en aucune manière un spécialiste de Cuba. Toutefois, après avoir assisté à quantité de débats sur le rôle de Cuba au Venezuela, il me semble que les deux gouvernements se perçoivent comme un mécanisme de survie. La survie de l'un est directement liée à celle des autres.

À mes yeux, il serait sans doute utile pour les autres pays de la région et pour le Canada de convaincre les États-Unis de donner des assurances au gouvernement de Cuba que ce qui se passe au Venezuela ne se produira pas à Cuba.

Dans le cas de Cuba, l'approche en trois points que j'ai présentée n'inciterait pas le Canada à tenter le moindre changement politique à Cuba puisqu'il n'existe aucun grand mouvement de masse réclamant un changement politique au sein de la population cubaine. Si nous respectons les Cubains, nous ne rechercherons pas le moindre changement politique.

Toute assurance qui peut être donnée aux Cubains aiderait sans doute ceux-ci à prêter oreille aux Vénézuéliens plutôt qu'à soutenir Nicolas Maduro.

Mr. Camilleri: On the diaspora question, the role of the Venezuelan diaspora in any transition and reconstruction of the country's institutions is critical. You allude to the wealth of talent. Many of the best oil professionals left the country fairly early on after Chávez came to power. Many politicians are exiled. A group led by Ricardo Hausmann at Harvard has been working very hard on an economic and institutional transition plan.

All that intellectual and professional capacity will be critical to Venezuela's transition. It is to be hoped that many members of the diaspora who have things to offer the country will return in short order.

The risk you mentioned is real. We know well the particular dynamics of diaspora politics in Florida from the Cuban experience. They are to some degree repeating themselves in the case of the Venezuelan diaspora. To some degree the Trump administration is feeding that.

Obviously the risk is that politicization or the imposition of party politics in a diaspora dynamic could lead to a tendency to look forevermore for escalator and provocative actions or positions to appeal to the most radical elements of the diaspora.

That risk is there. The Guaidó coalition is aware of that risk and is actually taking smart steps to try to maintain a bipartisan approach in the United States to the Venezuelan issue. In some ways it is kind of pushing back on the domestic politicization of the Venezuelan issue.

I am hopeful we can avert the sort of thing we have seen in the case of Cuba, but the risk that you mention is certainly a real one.

The Chair: I am going to recognize three more senators to put their questions. I am going to ask our witnesses to respond as succinctly as they can provide us with some further written responses.

As you can see, this is a very complex situation. The interest in this committee has always been to do something positive if we can for the people of Venezuela. Of course we have to touch the politics within that. All these issues are extremely important, and anything you can do to give us more information would be helpful.

I would really like all of the senators to have an opportunity to put their questions. Respond now with whatever you think is the most important that we hear and respond later in a written form if you can.

Senator Dean: Thanks to you both for hugely insightful presentations. Thank you, Mr. Camilleri, for sharing your five thoughtful recommendations with us.

M. Camilleri : La diaspora vénézuélienne a un rôle crucial à jouer dans toute forme de transition ou de reconstruction des institutions du pays. Vous avez parlé de la mine de talents. Un grand nombre des meilleures spécialistes dans le domaine du pétrole ont quitté le pays peu après l'arrivée au pouvoir de Chávez. De nombreux politiciens sont en exil. Un groupe dirigé par Ricardo Hausmann à Harvard travaille très fort sur un plan de transition économique et institutionnel.

Tout ce bassin d'intellectuels et de professionnels sera essentiel à la transition du Venezuela. Espérons que de nombreux membres de la diaspora qui ont quelque chose à offrir au pays reviendront rapidement.

Le risque que vous avez évoqué est réel. L'expérience cubaine nous a bien montré la dynamique particulière aux politiques de la diaspora en Floride. C'est un peu la même chose qui se répète avec la diaspora vénézuélienne. L'administration Trump alimente cela dans une certaine mesure.

Évidemment, la politisation ou l'imposition d'un parti politique dans la dynamique de la diaspora pourrait entraîner une surenchère permanente ainsi que des positions ou des gestes provocateurs, afin de plaire aux éléments les plus radicaux de la diaspora.

Le risque est là. La coalition autour de Guaido en est bien consciente et prend des mesures intelligentes pour conserver une approche bipartite aux États-Unis dans le dossier du Venezuela. À certains égards, elle rejette la politisation de la question vénézuélienne à l'intérieur du pays.

J'espère que nous éviterons le genre de situations que nous avons dans le cas de Cuba, mais le risque auquel vous faites allusion est bien réel.

La présidente : Je vais permettre à trois autres sénateurs de poser leurs questions. Je demande aux témoins de répondre succinctement, puisqu'ils peuvent nous fournir par la suite des réponses plus détaillées par écrit.

Comme vous le voyez, il s'agit d'une situation extrêmement complexe. Le comité n'a qu'un intérêt : faire quelque chose de positif pour les Vénézuéliens si c'est possible. Bien sûr, nous devons aborder l'aspect politique de celle-ci. Toutes ces questions sont capitales et toute information supplémentaire que vous pouvez nous fournir sera utile.

J'aimerais vraiment que tous les sénateurs aient la possibilité de poser leurs questions. Répondez pour l'instant en nous disant ce qu'il est fondamental que nous sachions, mais répondez aussi par écrit plus tard si vous le pouvez.

Le sénateur Dean : Je vous remercie tous deux de vos présentations fort réfléchies. Merci, monsieur Camilleri, de nous avoir fait part de vos cinq recommandations judicieuses.

My question is for Mr. Rowswell. I want to look back. We have spent a lot of time looking forward. Are there notable precedents for the approach Canada is taking here?

I am comfortable with it. Have we done it before in this fashion? If so, where? Is there anything unusual about Canada's approach in this case?

You noted the recourse to the notion of popular sovereignty. As the country does this, to what extent are we resting on the argument that we're supporting a regionally led initiative?

The bottom line: Is there anything unusual about Canada's approach to this Venezuelan situation right now? Are we resting at all on anything we've done in the past in similar situations?

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: I have a question. You both emphasized the importance of the multilateral aspect of the whole Lima Group. No reference was made to the fact that Mexico and Uruguay both opted for neutrality and decided to maintain contact with both parties. Mexico, among others, did not break its diplomatic ties. Considering Mexico's relations with and influence on the United States and this neutrality that has been maintained by both countries, will they have an important role to play in ending this crisis?

[*English*]

Senator Housakos: What are the chances or the probabilities of Venezuela falling into a civil war? We see Maduro has a clear grasp for the time being on the military.

For us, from a distance it's pretty hard to gauge what support he has from the public, but he seems to have some when we listen to the news outlets.

Is that polarization serious enough where there might even be a remote chance of the country falling into a civil war?

Mr. Rowswell: I believe there's very little chance of a civil war. A civil war requires two armed groups. All of the arms are on one side of this conflict.

The National Assembly has been admirably consistent in advocating for peaceful approaches. There is no call to arms. There is no attempt to build a militia. There are no fissures within the armed forces. Spectres of a civil war are greatly overblown. I believe they're actually used by the Maduro government as a way to change the political dynamic. I believe we can rest assured that it is unlikely.

Ma question s'adresse à M. Rowswell. Je m'intéresse au passé. Il a beaucoup été question de l'avenir. Existe-t-il des précédents importants à l'approche adoptée ici par le Canada?

Je n'ai rien contre cette approche. Avons-nous déjà procédé ainsi? Si oui, où? L'approche du Canada dans ce cas-ci sort-elle de l'ordinaire?

Vous avez parlé du recours au principe de souveraineté populaire. Dans quelle mesure le pays, en agissant ainsi, fait-il sien l'argument de l'appui donné à une initiative de nature régionale?

Bref, l'approche du Canada à l'égard de la situation au Venezuela sort-elle de l'ordinaire? Existe-t-il des précédents où nous avons agi de cette façon par le passé?

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : J'ai une question. Vous avez beaucoup insisté tous les deux sur l'importance du multilatéral sur tout le Groupe de Lima. On n'a pas fait référence au fait que le Mexique et l'Uruguay ont opté conjointement pour la neutralité et ont décidé de garder des contacts avec les deux parties. Le Mexique, entre autres, n'a pas rompu ses relations diplomatiques. Considérant les relations et l'influence du Mexique sur les États-Unis et cette neutralité qui a été maintenue par les deux pays, auront-ils un rôle important à jouer dans cette sortie de crise?

[*Traduction*]

Le sénateur Housakos : Quel est le risque que le Venezuela s'engage dans une guerre civile? Maduro contrôle manifestement l'armée jusqu'ici.

Pour nous, à distance, il est difficile d'évaluer le soutien dont il bénéficie au sein de la population, mais il semble en avoir quand on écoute les médias d'information.

La polarisation est-elle forte au point qu'il existe une possibilité, même ténue, que le pays s'engage dans une guerre civile?

M. Rowswell : À mon avis, les risques de guerre civile sont extrêmement minces. Pour qu'il y ait une guerre civile, il faut deux groupes armés. Or, dans ce conflit, tout l'armement est du même côté.

L'Assemblée nationale a défendu avec une remarquable constance les voies pacifiques. Il n'y a aucun appel aux armes, aucune tentative de former une milice, aucune fracture au sein des forces armées. Le spectre de la guerre civile est brandi avec exagération. Je crois qu'il s'agit d'un moyen dont se sert Maduro pour modifier la dynamique politique. À mon avis, nous pouvons être sûrs que c'est improbable.

There is some chance of political violence, but nothing on the scale that could be called a civil war. The violence we need to worry about is the deaths of tens of thousands of Venezuelans and the economic situation that has been imposed on them.

To Senator Saint-Germain's question on the Mexican role, Mexico is an incredibly influential country in the region and a close partner of Canada. We should always welcome their role. They will be an essential part of any resolution of a crisis of this magnitude in our shared hemisphere. We should respect their position and pay close attention to it.

I don't believe neutrality is an accurate way of describing a situation when a vast majority of a population is demanding political change. It's not a question of two different political factions. It's whether we are listening.

[*Translation*]

Here we are listening to the public. I believe that Canada is, but I question whether Mexico is truly listening to the people of Venezuela. I'm not criticizing them, but they have a different approach to foreign affairs and I think that they can play an important role in convincing the Maduro regime to listen to its own people. I'm not sure the term "neutrality" is being used to define this position.

[*English*]

Finally, on the issue of whether there is anything unusual about Canadian policy, this is a highly unusual situation. It's extremely rare that a country has lost 50 per cent of its economy in the course of five years. It's extremely rare that you have tens of thousands of people losing their lives due to policies imposed by a government. It's a man-made economic emergency. It's extremely rare to have such a massive set coming together to reject the authority of a population.

To the extent that the Canadian response might be unusual or the response of the Lima Group in Latin America might be unusual, it's in response to an unusual situation.

It's very much in the traditions of Canadian foreign policy, all the way back to Pearson, an ardent defender of democracy; to the role we played in drafting the Universal Declaration of Human Rights and some of the democratic principles that at the heart of it; to the regional diplomacy we have played in the transition to democracy in Chile; and to the transition to democracy Peru in 2000.

Des violences politiques sont possibles, mais rien qui s'approche de ce qu'on appelle une guerre civile. La violence dont il faut s'inquiéter est celle qui découle de la situation économique imposée aux Vénézuéliens et qui entraîne la mort de dizaines de milliers d'entre eux.

Pour répondre à la question de la sénatrice Saint-Germain au sujet du rôle du Mexique, ce pays jouit d'une influence considérable dans la région et il est un proche partenaire du Canada. Nous devrions toujours voir son rôle d'un bon œil. Ce pays sera partie intégrante de toute solution visant à régler une crise de cette ampleur dans l'hémisphère occidental. Nous devrions respecter leur position et y être très attentifs.

Je ne crois pas que l'on puisse parler de neutralité quand une vaste majorité de la population réclame un changement politique. Il n'est pas question de deux factions politiques, mais plutôt de savoir si nous faisons preuve d'écoute.

[*Français*]

Ici, nous sommes à l'écoute de la population. Je crois que le Canada l'est, et en ce moment je doute que le Mexique soit vraiment à l'écoute de la population du Venezuela. Ce n'est pas pour les critiquer, mais ils ont une tradition différente dans les affaires étrangères et je pense qu'ils peuvent jouer un rôle important, qui pourrait être de convaincre le régime Maduro d'être à l'écoute de sa propre population. Je doute que le terme « neutralité » soit indiqué pour définir cette position.

[*Traduction*]

Enfin, quant à savoir s'il s'agit d'une politique qui sort de l'ordinaire pour le Canada, eh bien, nous avons là une situation qui sort grandement de l'ordinaire. Il est extrêmement rare qu'un pays perde 50 p. 100 de son économie en cinq ans et que des dizaines de milliers de personnes perdent la vie en raison de politiques imposées par un gouvernement. C'est une crise économique provoquée par l'homme. Il est extrêmement rare de voir une aussi grosse portion de la population faire bloc contre l'autorité.

Si la réponse du Canada ou celle du Groupe de Lima en Amérique latine sort de l'ordinaire, c'est qu'elle est une réponse à une situation qui sort de l'ordinaire.

Elle s'inscrit dans la tradition canadienne en matière de politique étrangère. Nous pouvons remonter jusqu'à Pearson, un ardent défenseur de la démocratie, au rôle que nous avons joué dans la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux principes démocratiques qui la sous-tendent ainsi qu'au rôle diplomatique que nous avons joué dans la transition vers la démocratie du Chili et dans celle du Pérou en 2000.

The policy approach to Venezuela fits within that tradition. It was recognized as such by my Latin American counterparts. The Peruvian ambassador to Venezuela would often tell me that Canada had played a positive role in their transition to democracy after the dictatorship of Alberto Fujimori. Perhaps it is time for Canada to play the same role in Venezuela as we had played with diplomats such as Senator Boehm in 2000. I believe there is a tremendous amount of continuity in what the Trudeau government is attempting to do in Venezuela.

Mr. Camilleri: I will associate myself with all of Mr. Rowswell's comments.

On the civil war question, I agree it is very unlikely. The opposition is not armed. The Guaidó National Assembly coalition is not armed. The only scenario which a civil war might be possible would seem to be a split in the armed forces. There's nothing to indicate that the Venezuelan military has any desire to fight against itself.

The presence of well-armed government aligned or Maduro aligned militias and Colombian guerillas, particularly from the ELN, add some volatility to the security environment, but here is little to think that a civil war scenario is likely.

On the question of Mexico, clearly Mexico's withdrawal from the Lima Group was unfortunate. It was a blow. Mexico has a significant weight in the region.

Mexico is finding out that neutrality in this context is equivalent to complicity. There is no comfortable neutral ground on the issue of Venezuela's human rights violations. I expect Mexico may take a slightly more forceful position even if they don't come as far as rejoining the Lima Group or recognizing Juan Guaidó as interim president.

Could they play a role going forward? I think they probably could. Mexico has the diplomatic heft and the wherewithal to play a potential conflict resolution role in the right circumstances. I do not think the so-called Montevideo mechanism is the right channel or venue for that.

As the EU with its contact group has clearly established, there have to be certain premises and certain conditions established for any negotiation to take place. They need to include a pathway to early elections. Maduro cannot be part of the transition.

The way the Montevideo mechanism has set up the off-ramp, so to speak, is fundamentally flawed. Mexico will need to shift its approach if it is to play a productive role going forward.

L'approche stratégique dans le cas du Venezuela concorde avec cette tradition. Elle a été perçue comme telle par mes homologues latino-américains. L'ambassadeur du Pérou au Venezuela m'a souvent dit que le Canada avait joué un rôle positif dans la transition vers la démocratie après la dictature d'Alberto Fujimori. Peut-être est-il temps pour le Canada de jouer le même rôle au Venezuela, comme nous l'avions fait avec des diplomates comme le sénateur Boehm en 2000. Je crois que ce que le gouvernement Trudeau tente d'accomplir au Venezuela s'inscrit nettement dans la continuité.

M. Camilleri : Je souscris à tous les propos de M. Rowswell.

Je crois également que la guerre civile est hautement improbable. L'opposition n'est pas armée. La coalition dirigée par Guaido à l'Assemblée nationale ne l'est pas non plus. Seule une division au sein des forces armées rendrait ce scénario possible. Or, rien n'indique que les forces armées vénézuéliennes aient la moindre envie de se battre entre elles.

La présence d'un gouvernement aligné bien armé, des milices alignées de Maduro et de la guérilla colombienne, surtout l'Armée de libération nationale, rend le contexte de sécurité un peu plus volatil, mais l'éventualité d'une guerre civile demeure improbable.

En ce qui concerne le Mexique, son désengagement du Groupe de Lima est manifestement regrettable. Ce fut un coup. Le Mexique a beaucoup de poids dans la région.

Le Mexique voit bien que la neutralité dans le contexte actuel équivaut à de la complicité. Il n'est pas possible de prendre une position à la fois neutre et confortable à l'égard de la question des violations des droits de la personne au Venezuela. Je m'attends à voir le Mexique prendre une position un peu plus ferme, même s'il ne rejoint pas pour autant le Groupe de Lima ou ne reconnaît pas Juan Guaido comme président intérimaire.

Ce pays peut-il en venir à jouer un rôle? Je pense qu'il le pourrait. Le Mexique a le poids et les ressources diplomatiques nécessaires pour jouer un rôle dans la résolution du conflit si les circonstances s'y prêtent. Je ne crois pas que le fameux mécanisme de Montevideo soit le moyen d'y arriver.

Comme l'a clairement établi le Groupe de contact international de l'Union européenne, il faut établir certaines prémisses et conditions avant d'entreprendre la moindre négociation. Il faut prévoir une voie pour tenir des élections hâtives. Maduro ne peut pas faire partie de la transition.

La porte de sortie prévue dans le mécanisme de Montevideo comporte des lacunes fondamentales. Le Mexique devra modifier son approche s'il veut jouer un rôle productif pour la suite des choses.

The Chair: We have covered an awful lot of ground. I would have wanted to pursue the term "popular sovereignty." Originally it talked about constitutional validity and that what happened in the National Assembly was valid according to law within its own nation and according to international standards.

You might want to reflect on that debate and provide some comments to us, if you wish.

I thank all the senators. Clearly everyone has added different perspectives to the debate. We have heard a lot. The single most important message is that it is our hemisphere. It affects us, but fundamentally it has affected the people of Venezuela in a very dramatic way particularly in the last five years.

Many years ago Ethiopia was in a similar situation where they fell from a high point of productivity, health care, et cetera, to a very low point, from which they are still trying to recover.

It is the first time that we're seized so graphically with something in our hemisphere. I am pleased that as the Senate and the Foreign Affairs Committee particularly we were able to shed some light on it and transfer it for the public in Canada to understand more deeply the crisis that is evolving there.

Please, to both of our presenters, any further comments, suggestions or recommendations would be welcomed.

As I indicated we started to follow Venezuela, I must say to the credit of this committee, much earlier than when it was on Parliament Hill. I am confident that it will continue to be one of our main issues as we go forward.

Thank you for enriching us with your experiences and your opinions.

This is our second panel. We had three witnesses in our first panel but fortunately, the video did not work with one. However, we intend to continue.

We have by video conference two members who have come forward to assist us in our study. Gabriel Hetland, Assistant Professor of Latin American, Caribbean and Latino Studies and Sociology, University at Albany, and Donald Kingsbury, Lecturer, Department of Political Science, University of Toronto.

I apologize that we are running behind. If we could have your opening statements, there is no doubt that the senators will have questions for you.

La présidente : Nous avons abordé de multiples aspects. J'aimerais revenir sur le terme « souveraineté populaire ». Au départ, il était question de validité constitutionnelle et du fait que ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale est conforme à la loi du pays et aux normes internationales.

Vous pourriez réfléchir sur ce propos et nous envoyer vos observations, si vous le voulez.

Je remercie tous les sénateurs. Chacun a apporté un point de vue différent à la discussion. Nous avons entendu parler de bien des choses. La plus importante est qu'il s'agit de notre hémisphère. La situation nous touche, mais elle frappe de plein fouet et au premier chef les Vénézuéliens, surtout depuis cinq ans.

L'Éthiopie s'est trouvée dans la même situation il y a de nombreuses années. La productivité, la qualité des soins de santé et le reste, tout cela a chuté à un niveau très bas par rapport au niveau précédent, et le pays tente toujours de s'en remettre.

C'est la première fois que nous étudions de manière aussi détaillée quelque chose qui se passe dans notre hémisphère. Je suis heureuse que le Sénat et le comité des affaires étrangères, tout particulièrement, soient en mesure de faire un peu la lumière sur la situation et d'en informer la population canadienne afin que celle-ci puisse mieux comprendre l'évolution de la crise dans ce pays.

Je prie les deux intervenants de nous faire part de toute autre observation, recommandation ou suggestion qu'ils pourraient avoir. Elles seront les bienvenues.

Comme je l'ai dit, nous avons commencé à nous intéresser à la situation au Venezuela, et c'est tout à l'honneur du comité, bien avant la Colline du Parlement. Je suis certaine que celle-ci continuera d'être l'un des principaux sujets abordés au comité à l'avenir.

Merci de nous éclairer grâce à vos expériences et vos points de vue.

Nous passons au second panel. Nous avions trois témoins, malheureusement, la vidéo ne fonctionne pas pour l'un d'eux. Nous poursuivrons, malgré tout.

Nous avons par vidéoconférence deux personnes qui ont proposé de nous aider dans notre étude. Gabriel Hetland, professeur adjoint d'études latino-américaines et caribéennes et de sociologie, de l'Université à Albany, et Donald Kingsbury, chargé de cours au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto.

Je m'excuse du retard. Je vous invite à faire vos déclarations préliminaires; les sénateurs auront certainement des questions pour vous.

We're pleased to hear from you, and we're pleased that you were able to accept. The floor is yours, Mr. Hetland.

Gabriel Hetland, Assistant professor of Latin American, Caribbean and Latino Studies and Sociology, University at Albany, as an individual: As I am sure you know, the present situation in Venezuela is extremely tense and dangerous. I will highlight three facets of the situation: the acute social crisis, the intense political conflict and the international dimension.

Since 2015, Venezuela has been in a profound social crisis. The key features of the crisis, with which you may be familiar, are a 50 per cent contraction of economy; escalating rates of poverty and malnutrition; shortages of food, medicine and basic goods; severe hyperinflation; and a major migratory crisis, with the UN estimating that three million Venezuelans have left in recent years.

Government policies have played a primary role in creating this crisis in two main ways. First, the government has badly mismanaged its currency policy for a number of years, which has exacerbated shortages, inflation and corruption in the public and private sectors. Second, the government has failed to reduce Venezuela's extreme dependence on oil.

However, the government does not bear sole responsibility for the social crisis. Unfortunately there have been violent episodes of protests by the hard-line opposition, leading to dozens of deaths in 2014 and 2017 and significant damage to public institutions. This also plays a role. Pointing this out doesn't excuse the government oppression, which also occurred and led to dozens of deaths in both of those waves of violence.

Finally, another cause of the crisis right now is sanctions by the United States government that have exacerbated the crisis. That's not my opinion but that of the United States Congressional Research Service that stated in its November 2018 report that although stronger economic sanctions could influence the Venezuelan government behaviour, they could also have negative effects and unintended consequences. It went on to state:

> Analysts are concerned that stronger sanctions could exacerbate Venezuela's difficult humanitarian situation, ...

The Chair: I am sorry I have to interrupt you. I think you've moved in some way where the sound now is breaking up. I don't know where your microphone is. You were doing very well and we can hear you; but when you turn to your paper it is moving in and out and we can't hear you or get the translation. I apologize for that.

Whatever you were doing at the start was perfect.

Nous nous réjouissons que vous ayez accepté notre invitation. La parole est à vous, monsieur Hetland.

Gabriel Hetland, professeur adjoint d'études latino-américaines et caribéennes et de sociologie, Université à Albany, à titre personnel : Comme vous le savez sûrement, la situation actuelle au Venezuela est extrêmement dangereuse et tendue. Je m'attarderai à trois de ses facettes : la grave crise sociale, le conflit politique aigu et la dimension internationale.

Depuis 2015, le Venezuela vit une profonde crise sociale. Les points saillants de cette crise, que vous connaissez peut-être déjà, sont la contraction de l'économie de 50 p. 100; la croissance des taux de pauvreté et de malnutrition; la pénurie de nourriture, de médicaments et de matières de base; une forte hyperinflation et une crise migratoire majeure — selon l'ONU, trois millions de Vénézuéliens ont quitté le pays au cours des dernières années.

Les politiques gouvernementales ont été centrales dans la création de cette crise à deux grands égards. Premièrement, le gouvernement a fort mal géré pendant des années sa politique monétaire, ce qui a aggravé les pénuries, l'inflation et la corruption dans les secteurs public et privé. Deuxièmement, le gouvernement n'a pas réussi à réduire l'extrême dépendance du Venezuela au pétrole.

Toutefois, le gouvernement n'est pas l'unique responsable de la crise sociale. Il y a malheureusement eu des épisodes violents de protestations par les tenants de la ligne dure qui ont entraîné la mort de dizaines de personnes en 2014 et en 2017 et qui ont grandement nui aux institutions publiques. Cela aussi a eu une incidence. Le fait de le souligner n'excuse pas l'oppression du gouvernement qui a aussi causé la mort de dizaines de personnes lors de ces deux vagues de violence.

Enfin, la crise actuelle est aussi le résultat des sanctions du gouvernement des États-Unis qui ont provoqué son aggravation. Ce n'est pas mon opinion, mais celle du service de recherche du Congrès américain qui indique dans son rapport de novembre 2018 que même si le renforcement des sanctions économiques peut influencer le comportement du gouvernement du Venezuela, ces sanctions peuvent aussi avoir des effets négatifs et des conséquences imprévues. On peut ensuite y lire ce qui suit :

> Les analystes craignent que le renforcement des sanctions aggrave la situation humanitaire difficile du Venezuela [...]

La présidente : Je suis désolée de vous interrompre. Je crois que vous avez bougé, et le son est maintenant saccadé. Je ne sais pas où est votre micro. Tout allait très bien. Nous vous entendons, mais le son devient saccadé quand vous regardez vos notes. Nous ne pouvons plus vous entendre ou entendre l'interprétation à ce moment-là. Je suis désolée.

Ce que vous faisiez au début était parfait.

Mr. Hetland: Just to summarize, in November 2018, the Congressional Research Service stated:

> Analysts are concerned that stronger sanctions could exacerbate Venezuela's difficult humanitarian situation, which has been marked by shortages of food and medicine, increased poverty, and mass migration. Many Venezuelan civil society groups oppose sanctions that could worsen humanitarian conditions.

A lot of those analysts are actually opposed to the Maduro government.

Of particular concern are recent oil sanctions by the U.S. government. Francisco Rodríguez, a leading Venezuelan economist and a deep critic of the Maduro administration, stated that they could lead to a "famine" in Venezuela. That summarizes more or less the economic and social crisis.

The second feature of Venezuela's current situation is the intense political conflict, of which I am sure you're all aware. It pits Nicolás Maduro and his government on one side and the opposition, led by National Assembly President Juan Guaidó who on January 23 of this year declared himself to be Venezuela's interim president, on the other.

It's important to recognize that Maduro and Guaidó both enjoy significant support inside and outside of Venezuela in terms of the numbers and, more importantly for Maduro, in terms of the sectors supporting them. Many Venezuelans undoubtedly support Guaidó. The governments of the U.S., Canada and many European and Latin American states have recognized Guaidó as Venezuela's legitimate president.

Maduro, however, also continues to enjoy support, very importantly from Venezuela's military and from a not insignificant number of Venezuelans, especially those in the so-called popular sectors of the working class and the poor. This support is greatly reduced from years ago in response to popular concerns about government mismanagement and the government's authoritarian turn, but the popular support for Maduro remains a factor in Venezuela. Additionally, Maduro is still recognized as Venezuela's president by a majority of countries throughout the world.

That brings me to the final issue I will discuss, which is the international dimension. The U.S. is openly pressing for a regime change in Venezuela, with President Donald Trump and top U.S. officials repeatedly saying that all options are on the table by which they mean, to specify, a military option. Given Venezuela's situation, this talk is dangerous and counterproductive for several reasons.

M. Hetland : Pour résumer, en novembre 2018, le service de recherche du Congrès a indiqué que :

> Les analystes craignent que le renforcement des sanctions aggrave la situation humanitaire difficile au Venezuela, qui doit composer avec des pénuries de nourriture et de médicaments, une pauvreté accrue et une migration massive. De nombreux groupes de la société civile vénézuélienne s'opposent à des sanctions qui pourraient aggraver les conditions humanitaires.

Bon nombre de ces analystes s'opposent au gouvernement Maduro.

Les récentes sanctions du gouvernement des États-Unis sur le pétrole sont particulièrement préoccupantes. Francisco Rodriguez, un économiste vénézuélien renommé fortement critique de l'administration Maduro, a déclaré qu'elles pourraient engendrer une « famine » au Venezuela. Voilà qui résume plus ou moins la crise sociale et économique.

La deuxième particularité de la situation actuelle au Venezuela réside dans le conflit politique aigu dont vous avez sûrement tous entendu parler. Il oppose Nicolas Maduro et son gouvernement à l'opposition dirigée par le président de l'Assemblée nationale, Juan Guaido, qui s'est autoproclamé président intérimaire du Venezuela le 23 janvier dernier.

Il est important de souligner que Maduro et Guaido bénéficient tous deux d'un soutien significatif au Venezuela et à l'étranger tant pour ce qui est du nombre, que pour ce qui est de segments de la population, ce qui est particulièrement important pour Maduro. Il ne fait aucun doute que de nombreux Vénézuéliens appuient Guaido. Les gouvernements des États-Unis, du Canada et de nombreux pays européens et latino-américains ont reconnu Guaido comme président légitime du Venezuela.

Maduro continue malgré tout de bénéficier du soutien des forces armées du Venezuela, ce qui est majeur, et d'un nombre non négligeable de Vénézuéliens, surtout dans les couches dites populaires, c'est-à-dire les milieux ouvrier et défavorisé. Ce soutien a fondu par rapport au passé en raison des inquiétudes de la population quant à la mauvaise gestion du gouvernement et la dérive autoritaire de celui-ci, mais le soutien populaire pour Maduro existe toujours au Venezuela. De plus, une majorité de pays dans le monde considère toujours Maduro comme étant le président du Venezuela.

J'en viens à mon dernier point, soit la dimension internationale. Les États-Unis réclament ouvertement un changement de régime au Venezuela, et le président Donald Trump et les hauts responsables américains ne cessent de répéter que toutes les options sont sur la table, ce qui signifie, je le précise, l'option militaire. Étant donné la situation au Venezuela, ces propos sont dangereux et contre-productifs pour plusieurs raisons.

First, if the U.S. were to invade Venezuela, it is unlikely the conflict would be swift, given the support Maduro has within the military and among significant sectors of the population. It is not a huge sector, but they are significant sectors, including popular movements which in some cases are armed. They have rallied around Maduro and would likely further rally around Maduro even more in the event of a U.S. invasion.

Second, violent conflict would undoubtedly bring more suffering to the Venezuelan people and to Latin America as a whole.

Third, if a new government took hold in Venezuela following a violent conflict, we have to consider two risks. The first is that the government would be considered an illegitimate outside imposition by certain sectors of the population. The second risk is that the new government might take repressive actions against grassroots Chavistas that have unfortunately been demonized to an alarming extent.

Another element of the international situation is the debate over humanitarian aid. The U.S. is currently leading efforts to bring such aid to Venezuela, and the country could undoubtedly use it. As I said, the social crisis is severe. However, U.S. actions have been seen as counterproductive by important factors, including the Red Cross and other international agencies that have correctly pointed out that aid is profoundly politicized. The U.S. has basically openly declared that the aid is a tool for political change, which means that its primary purpose is not to serve the Venezuelan people who very much need it, but to try to get rid of Maduro. That factor is very difficult.

In closing, fortunately there are positive paths toward a peaceful transition in Venezuela. Most important are efforts of countries such as Mexico, and particularly Uruguay, through initiatives such as the International Crisis Group. This is an initiative designed to pressure Maduro to accept very tough negotiations which in their view would lead to free and fair elections.

Polls indicate that a majority of Venezuelans want Maduro to leave office, but the same polls indicate that they want this to occur through a peaceful process involving negotiations between the government and the opposition, and not through foreign military intervention. Venezuelans have been clear about that.

I end by emphasizing that there is a very real risk of catastrophic civil war in Venezuela today. However, this outcome is not inevitable. It depends to a significant extent on the type of action taken by international actors, including the Canadian government which has a clear history of supporting peaceful efforts to negotiate difficult solutions. That would be a

Premièrement, si les États-Unis envahissent le Venezuela, il est peu probable que le conflit se règle rapidement, puisque Maduro jouit du soutien des forces armées et de segments importants de la population. Il ne s'agit pas de gros segments, mais ils sont importants, comme celui de mouvements populaires, dont certains sont armés. Ils se sont tous regroupés autour de Maduro et ils le feraient encore plus advenant une invasion des États-Unis.

Deuxièmement, un conflit violent ne ferait qu'empirer les souffrances des Vénézuéliens et de l'Amérique latine dans son ensemble.

Troisièmement, si un nouveau gouvernement s'implante au Venezuela à la suite d'un conflit violent, il faut envisager deux dangers. Le premier est que le gouvernement soit considéré comme une imposition étrangère illégitime par certains segments de la population. Le deuxième est que ce nouveau gouvernement exerce une répression contre la base chaviste qui a malheureusement été démonisée de façon alarmante.

Le débat sur l'aide humanitaire est un autre aspect de la dimension internationale. Les États-Unis dirigent actuellement les efforts visant à faire entrer cette aide au Venezuela, et il est certain que le pays en a besoin. Comme je l'ai dit, la crise sociale est sévère. Toutefois, des facteurs importants font en sorte que les actions des États-Unis sont perçues comme étant contre-productives, notamment par la Croix-Rouge et d'autres organismes internationaux. Les États-Unis ont déclaré publiquement que l'aide était un outil pour le changement politique, ce qui signifie que son objectif premier n'est pas d'aider les Vénézuéliens, qui en ont pourtant bien besoin, mais d'évincer Maduro. Ce facteur est très problématique.

En conclusion, il existe heureusement des avenues prometteuses pour assurer une transition pacifique au Venezuela. Les efforts de pays comme le Mexique et, plus particulièrement, de l'Uruguay, grâce à des initiatives comme celle de l'International Crisis Group, sont fort importants. Il s'agit d'une initiative conçue pour faire pression sur Maduro afin qu'il accepte de dures négociations qui selon eux mèneraient à des élections libres et justes.

Les sondages indiquent que la majorité des Vénézuéliens souhaitent le départ de Maduro, mais les mêmes sondages montrent que la population veut que ce départ se fasse de manière pacifique, dans le cadre de négociations entre le gouvernement et l'opposition, et non par la voie d'une intervention militaire étrangère. Les Vénézuéliens l'ont dit clairement.

Je termine en insistant sur le fait qu'il existe actuellement un risque bien réel de guerre civile au Venezuela, ce qui serait catastrophique. Cela dit, cette issue n'est pas inévitable. Elle dépend dans une large mesure des gestes que poseront les acteurs internationaux, y compris le gouvernement canadien, qui a coutume d'appuyer la négociation de solutions complexes par

very productive role for the Canadian government to take in this difficult situation. Thank you very much.

The Chair: Mr. Kingsbury, the floor is yours.

Donald Kingsbury, Lecturer, Department of Political Science, University of Toronto, as an individual: I thank the members of the standing committee for the invitation to speak today. I was asked to discuss the crisis from an "academic perspective." My comments will be thematizing a lot of what was already covered by Mr. Hetland. I would like to start by echoing that I agree with everything he has said. His assessment of the situation strikes me as right on.

I base that judgment on the work I've been doing in Venezuela since 2007. I've been living, working and studying in Venezuela. My work has primarily focused on the practice of direct participatory democracy and the challenges that movements oriented around social justice face in Latin America today. My research finds that these challenges come from what we might call traditional obstacles like traditional entrenched elites, an unequal global and local economic system and racially and gender discriminatory social codes. They also come from ostensibly or so-called allied progressive governments as well.

I also emphasize that this research and my thematization of the situation in Venezuela today are as a result of research with both pro-government people I would describe as allied to but not beholden to the government, as well as opposition sectors in Venezuela.

In many ways the present crisis is an escalation of established local and geopolitical dynamics concerning Venezuela. The political opposition, by which I mean political party and economic elites, has used for a long time whatever parliamentary or extra-parliamentary tools were available to them to overthrow or destabilize the governments of Hugo Chávez and now Nicolás Maduro.

From around 2005-06 to 2013, reformist and moderate voices within the opposition led a highly divided opposition. Hard-liners are now determining strategy. It's with these hard-liners, I should add, that Canada has aligned itself over the past five years especially.

These tactics have included violent street protests known as *las guarimbas.* They are explicitly modelled to elicit a violent response or crackdown from government. The opposition has also maintained an international campaign of appeals to friendly governments such as those in Ottawa and the United States and a growing number of conservative administrations throughout Latin America to isolate and sanction regime officials and state assets, particularly those associated with the oil industry. These sanctions could and indeed are already having disastrous

des voies pacifiques. Le gouvernement du Canada pourrait jouer un rôle très productif dans cette délicate affaire. Merci beaucoup.

La présidente : Monsieur Kingsbury, vous avez la parole.

Donald Kingsbury, chargé de cours, Département de sciences politiques, Université de Toronto, à titre personnel : Je remercie les membres du comité permanent de m'avoir invité à venir témoigner aujourd'hui. On m'a demandé de parler de la crise d'une « perspective d'universitaire ». Mes commentaires porteront sur les thèmes que M. Hetland a déjà abordés. J'aimerais commencer en faisant écho à ses propos et dire que je suis d'accord avec tout ce qu'il a dit. Je crois que son évaluation de la situation vise en plein dans le mille.

Mon jugement est fondé sur le travail que j'effectue au Venezuela depuis 2007. J'habite, je travaille et j'étudie au Venezuela. Mon travail a principalement porté sur la pratique de la démocratie participative directe et sur les problèmes auxquels se butent aujourd'hui les mouvements axés sur la justice sociale en Amérique latine. Mes recherches relèvent que ces problèmes sont liés à ce qu'on pourrait appeler des obstacles traditionnels comme les élites traditionnelles bien enracinées, un système économique mondial et local inégal et des codes sociaux discriminatoires sur le plan racial et du genre. Ils sont aussi liés aux soi-disant gouvernements progressistes alliés entre eux.

Je tiens à préciser que ces recherches et le portrait que je présente de la situation au Venezuela aujourd'hui sont le résultat de recherches menées auprès des gens progouvernement dont je dirais qu'ils sont alliés au gouvernement, mais pas à sa solde, ainsi que de groupes d'opposition vénézuéliens.

À bien des égards, la crise actuelle représente l'intensification des dynamiques locales et géopolitiques qui concernent le Venezuela. L'opposition, c'est-à-dire le parti politique et les élites économiques utilisent depuis longtemps tous les outils parlementaires et extra-parlementaires à leur portée pour renverser ou déstabiliser les gouvernements de Hugo Chávez et de Nicolas Maduro.

Entre 2005-2006 et 2013 environ, à cause des réformistes et des modérés au sein de l'opposition, celle-ci est devenue extrêmement divisée. Les partisans de la ligne dure établissent maintenant les stratégies. J'ajoute que c'est avec ces derniers que le Canada s'est allié, surtout au cours des cinq dernières années.

Ces stratégies incluent des manifestations violentes appelées *las guarimbas*. Elles sont organisées expressément pour susciter une réponse violente ou une répression de la part du gouvernement. L'opposition maintient aussi une campagne internationale d'appels aux gouvernements de pays amis, comme ceux d'Ottawa et de Washington, et à un nombre croissant de gouvernements conservateurs en Amérique latine, leur demandant d'isoler et de sanctionner les officiers du régime et les actifs de l'État, surtout ceux qui appartiennent à l'industrie

consequences for average Venezuelans regardless of political affiliation.

The opposition has finally utilized, at times opportunistically, whatever constitutional or institutional venue is available to them to undermine the government, including the National Assembly in which they won a majority in 2015.

The government, particularly after the death of Hugo Chávez in 2013, has increasingly relied on the military for support while deepening its dependency on extractive industry for revenues. Maduro has also increasingly used non-democratic, violently repressive and manipulative measures to maintain his control over state power. These manœuvres have deepened the corruption endemic in the Venezuelan petro-state for decades, long before the election of Chávez in 1999.

These tendencies have also occurred at the expense of the social movements of the poor and the marginalized that once animated what is referred to as the Bolivarian Revolution in Venezuela. We have seen a closing of the state in response to the crises that have unfolded, especially over the past five years.

We have also seen an intensification of social crises of recent memory. It's estimated that upward of 10 per cent of the population has fled economic and social instability, triggering throughout the region rather ugly xenophobic and racist backlashes against Venezuelan refugees. As opposed to previous departures, however, this wave of economic refugees is much poorer and working class in nature.

Similarly, the political divisions between the opposition and Chavismo supporters of the government within Venezuela continue by and large to follow racial and class lines. The rich and the white support the opposition, more or less, while the poor and the non-white portions of the populations are more likely to be Chavistas.

Shortages in basic goods and services and frustrations with the government have seen anti-Maduro protests emerge even in traditional Chavista strongholds. I hasten to add that these protests have by and large not as yet translated into blanket support for the opposition or for the self-declared presidency of Juan Guaidó, adding to an already complicated picture.

Finally, the present resembles the past in that a majority of Venezuelans identify neither with chavismo nor with the opposition. As Mr. Hetland noted, a majority wants Maduro out but that does not always or even often translate into unconditional support for the opposition before or after Guaidó's announcement that he was assuming the presidency on January 23.

pétrolière. Ces sanctions pourraient avoir des conséquences désastreuses — on en constate déjà — pour les Vénézuéliens ordinaires, peu importe leur affiliation politique.

Enfin, l'opposition s'est servie, parfois de façon opportuniste, de toutes les mesures constitutionnelles et institutionnelles à sa disposition pour miner le gouvernement, notamment à l'Assemblée nationale, où elle a obtenu la majorité en 2015.

Le gouvernement, surtout après la mort de Hugo Chavez, en 2013, est devenu de plus en plus dépendant des revenus de l'industrie extractive. De plus en plus, Nicolas Maduro emploie des mesures non démocratiques, répressives, violentes et manipulatrices pour maintenir son contrôle du pouvoir de l'État. Ces manœuvres ont alimenté la corruption endémique dans l'État pétrolier vénézuélien pendant des dizaines d'années, bien avant l'arrivée au pouvoir de Hugo Chávez en 1999.

Ces tendances se sont amplifiées aux dépens des mouvements sociaux des gens pauvres et marginalisés qui, à une certaine époque, ont animé ce qu'on appelle la révolution bolivarienne au Venezuela. On a constaté la fermeture de l'État en réponse aux crises qui se sont déclarées, surtout au cours des cinq dernières années.

On a aussi constaté l'intensification des crises sociales de date récente. On estime que plus de 10 p. 100 de la population a fui l'instabilité économique et sociale, ce qui a déclenché, dans toute la région, des réactions racistes et xénophobes contre les réfugiés vénézuéliens. Cependant, par comparaison à d'anciens exodes, cette vague de réfugiés économiques vient de la classe ouvrière et est beaucoup plus pauvre.

De façon similaire, les divisions politiques entre l'opposition et les partisans chavistes du gouvernement au Venezuela continuent en générale de se dresser sur les lignes de fracture raciales et de classe. Les riches et les blancs appuient l'opposition, plus ou moins. Les pauvres et les parties non blanches de la population sont plus susceptibles d'être chavistes.

Des pénuries en biens et services de base et des frustrations par rapport au gouvernement ont fait en sorte que des manifestations anti-Maduro sont organisées même dans les fiefs électoraux chavistes. Je m'empresse d'ajouter que dans l'ensemble, ces manifestations ne se sont pas traduites en un appui généralisé pour l'opposition ni pour la présidence autodéclarée de Juan Guaido, ce qui compliquerait une situation déjà complexe.

Enfin, le présent ressemble au passé en ce que la majorité des Vénézuéliens ne s'identifient ni comme chavistes ni comme partisans de l'opposition. Comme l'a souligné M. Hetland, la majorité veut que Nicolas Maduro parte, mais cela ne se traduit pas toujours ni même souvent par un appui inconditionnel pour l'opposition, ni avant ni après l'annonce de Juan Guaido qu'il assumait la présidence, le 23 janvier dernier.

It is, however, the geopolitical escalation of the present that is most striking and most concerning, particularly for states like Canada. The United States and the coalition that Canada has been key in coordinating through its work with the Lima Group have much more overtly calling for and executing regime change than they have in previous moments.

The orchestrated and instant recognition of Guaidó as interim president and the seizure of state assets aims to limit Maduro's room to manœuvre and to encourage officials in the military to defect to the opposition. These moves are also part of a larger effort by the United States to curtail the influence of Russia and China in the region. These influences have been enhanced by Venezuela's attempts to build what it describes as a "multipolar world system" and by the commodities boom of the early 2000s.

While the efforts to contain Russian and Chinese influence go back decades, the Trump administration, an ally in the United States, and allied governments in Latin America make an already complicated situation even more unstable.

As a result, the present crisis brings with it the very real threat expressed explicitly by key Trump administration officials in the United States of overt military intervention. Given the history of U.S. led interventions, both in Latin America and throughout the world, as well as the underlying social dynamics in Venezuela, the result of any such action would all but certainly be civil war. Such as a scenario will be disastrous for the people of Venezuela and for the region as a whole.

Despite the many significant flaws with the Maduro regime, any calls for a military solution to the present impasse, as well as any and all escalating steps in that direction, should be vigorously opposed.

Senator Boehm: Your very interesting presentations have stimulated a number of questions. I was struck, Dr. Kingsbury, by your comments regarding participatory democracy versus representative democracy. This debate has been ongoing for some time certainly in the OAS, as you well know. It was also what prevented Hugo Chávez from signing on to the communique at the Quebec City summit in April 2001. Subsequently, on 9/11 in Lima, there was the adoption of the Inter-American Democratic Charter.

The participatory democracy that was shown as a different model to our own, can one say that it has failed? Is it is still active in terms of the identified middle that is neither pro-Maduro necessarily nor pro-Guaidó and the opposition?

Cependant, c'est l'escalade de la situation géopolitique actuelle qui est la plus saisissante et la plus préoccupante, surtout pour les pays comme le Canada. Les États-Unis et la coalition dans laquelle le Canada a joué un rôle clé de coordination par le biais de son travail avec le Groupe de Lima demandent beaucoup plus ouvertement un changement de régime et procèdent dans ce sens beaucoup plus qu'auparavant.

La reconnaissance orchestrée et instantanée de Juan Guaido comme président intérimaire et la saisie des actifs de l'État visent à limiter la marge de manœuvre de Nicolas Maduro et à inciter les dirigeants militaires à déserter pour se joindre à l'opposition. Ces mesures font aussi partie d'un plus grand effort de la part des États-Unis pour limiter l'influence de la Russie et de la Chine dans la région. Ces influences ont été amplifiées par les tentatives du Venezuela de constituer ce qu'il décrit comme un « système mondial multipolaire » et par l'essor des produits de base du début des années 2000.

Même si les efforts visant à combattre l'influence russe et chinoise remontent à plusieurs décennies, l'administration Trump — un allié américain — et des gouvernements alliés en Amérique latine rendent une situation déjà compliquée encore plus instable.

Par conséquent, la crise actuelle apporte la menace très réelle d'actions militaires directes, exprimée explicitement par des dirigeants clés de l'administration Trump aux États-Unis. Compte tenu de l'historique des interventions menées par les États-Unis, en Amérique latine et ailleurs, ainsi que la dynamique sociale sous-jacente au Venezuela, le résultat d'une telle mesure sera sans nul doute une guerre civile. Un tel scénario sera désastreux pour la population du Venezuela et pour l'ensemble de la région.

Malgré les nombreuses lacunes du régime de Nicolas Maduro, il faut s'opposer vivement à tout appel pour une solution militaire à l'impasse actuelle et à toute mesure plus intense dans ce sens.

Le sénateur Boehm : Vos présentations très intéressantes ont suscité nombre de questions. J'ai été frappé, monsieur Kingsbury, par vos observations concernant la démocratie participative par opposition à la démocratie représentative. Ce débat est en cours depuis quelque temps déjà, certainement, au sein de l'Organisation des États américains, comme vous le savez très bien. C'est aussi ce qui a empêché Hugo Chávez de signer le communiqué au sommet de Québec en avril 2001. Par la suite, le 11 septembre de la même année, à Lima, on a adopté la Charte démocratique interaméricaine.

Le modèle de démocratie participative qui a été représenté comme différent du nôtre, peut-on dire qu'il a échoué? Est-il toujours actif en ce qui a trait au milieu identifié, qui n'est ni nécessairement pro-Maduro ni pro-Guaido et pro-opposition?

The other question is on whether President Maduro really wants to have room to manœuvre. You mentioned that his room to manœuvre might be curtailed. Does he really want room to manœuvre? My view is that he wants to stay in power and damn the torpedoes, as it were. I would be interested in your comments.

Mr. Kingsbury: Thank you for your very interesting questions. My interpretation is that the experiments in direct democracy that drew many observers to Venezuela in the early 2000s have been overshadowed by larger geopolitical concerns. There is something of a crisis or a rallying of the troops that happens every time Trump, Obama or Bush made statements about Venezuelan politics. They sound the alarms and force people to put aside the very difficult and often contentious and complicated slow work of direct democracy in favour of mass rallies in support of the president against what have been very real attacks on Venezuelan sovereignty.

There is a way in which direct democracy has been overshadowed, curtailed and pushed to the side. I wouldn't say it has failed. Although it's something that inevitably exists when humans interact, it's just the realized level of institutionalization that shifts.

Whether Maduro wants room for manœuvre, he is really living day by day, given the challenges he is facing. He knows full well that he needs the support of the military to maintain power. That's why he is ceded increasingly large swaths of his authority and the authority of his ministers to figures in the military. He would certainly prefer to have more options on the table than he is currently allowed. I think he wants more room for manœuvre.

Mr. Hetland raised the sanctions regime. Not only does it harm and bring the potential of famine to Venezuela. It gives Maduro and his inner circle less reason to negotiate. I am talking particularly about the targeted sanctions and the promise or threat of legal human rights trials after a transition.

It also gives administration or regime supporters very little reason to negotiate. It gives them little incentive to believe that they will see a post-Maduro outcome that doesn't look like jail or that doesn't look like something worse. Rationally Maduro wants more room for manœuvre, but the international community should want there to be more room for manœuvre to find a peaceful resolution to the crisis.

The Chair: Could I pick up on that? Perhaps Mr. Hetland will want to add to the army staying loyal.

L'autre question est de savoir si le président Maduro veut vraiment avoir une marge de manœuvre. Vous avez dit que sa marge de manœuvre serait très limitée. Veut-il vraiment en avoir une? Selon moi, il veut rester au pouvoir et au diable les torpilles, pour ainsi dire. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

M. Kingsbury : Merci de vos questions très intéressantes. Mon interprétation est que les expériences en démocratie directe qui ont attiré nombre d'observateurs au Venezuela au début des années 2000 ont été occultées par des enjeux géopolitiques plus grands. Chaque fois que Donald Trump, Barack Obama ou George Bush ont fait une déclaration sur la politique vénézuélienne, il y a eu un genre de crise ou un ralliement des troupes. On a sonné l'alarme et forcé les gens à mettre de côté le fonctionnement démocratique, qui est un travail très lent, très difficile, parfois controversé et très compliqué, au profit de grandes manifestations pour appuyer le président contre de véritables attaques contre la souveraineté vénézuélienne.

D'une certaine façon, la démocratie directe a été occultée, restreinte et mise de côté. Je ne dirais pas qu'elle a échoué. Même si c'est quelque chose qui existe inévitablement lorsque les humains interagissent, c'est seulement le degré d'institutionnalisation qui est décalé.

Que Nicolas Maduro veuille ou non une marge de manœuvre, il vit vraiment au jour le jour, étant donné les problèmes auxquels il est confronté. Il sait très bien qu'il a besoin de l'appui de l'armée pour se maintenir au pouvoir. C'est pourquoi il cède de plus en plus son autorité et celle de ses ministres à des personnages militaires. Certes, il préférerait avoir plus d'options de négociation que celles qui s'offrent actuellement à lui. Je pense qu'il veut une plus grande marge de manœuvre.

M. Hetland a soulevé le sujet du régime de sanctions. Non seulement celui-ci est-il nuisible et amène-t-il la possibilité d'une famine au Venezuela, mais il donne aussi à Nicolas Maduro et à ses proches collaborateurs moins de raisons de négocier. Je parle tout particulièrement des sanctions ciblées et de la promesse ou la menace de procès juridiques contre les auteurs de violations des droits de la personne après une transition.

Le régime de sanctions donne au gouvernement et aux partisans du régime très peu de raisons de vouloir négocier. Il leur donne peu de raisons de croire qu'ils verront une période post-Maduro qui ne comporte pas de peine d'emprisonnement, voire pire. Logiquement, Nicolas Maduro veut avoir une plus grande marge de manœuvre, et la communauté internationale devrait souhaiter la même chose, mais en vue de trouver une résolution pacifique à la crise.

La présidente : Puis-je poursuivre ce sujet? M. Hetland voudrait peut-être ajouter ses observations quant à la loyauté de l'armée.

I am sure Senator Boehm has thought about some of the previous situations in different continents. The army sometimes stays loyal for fear of the consequences of what might happen. They don't switch or even take into account the others. It's self-preservation.

There are now calls for moving President Maduro to investigation in the International Criminal Court or maybe other avenues even within the OAS human rights factors. The army tends to support until it believes it is the losing side.

Is some of that going on here, or is it really the army being the army professionally? We heard in the previous panel that they are well schooled and well trained. I would like to follow up on that.

Could you provide a little more elaboration? Certainly when Chávez came in, Canada and those engaged at the time saw elites fighting it out. Chávez was new input, with the support of Cuba? Those elites controlled a lot of the property and other assets in Venezuela. Has that dynamic changed now? Have the elites left the country? Is it now more chaotic?

You could go into Venezuela and you could see who owned what. There were traditional families with traditional blocks of land. Is that breaking down? Has that broken down? Is that part of the equation among the Chavistas, the poverty and the elitists?

Mr. Hetland: I will start with the military question. It's undoubtedly the case that the military has reasons other than just professionalism for supporting Maduro right now. For one thing, the military was sort of ideologically trained to support Chavismo for a number of years. That wasn't pure manipulation. There was a project that many people believed in. Chávez obviously came from the military. There was a nationalist bent to it.

Through 2012, the Chavista experiment was successful in reducing poverty and inequality. That didn't negate problems or contradictions, but there were achievements that happened. That is part of it.

Another part of it is the networks of corruption within the Venezuelan government, which extend very thoroughly into the military. There are military officials, particularly high-ranking officials, and mid-level officials that have a lot of stake in the current corrupt regime within Venezuela. Particular policies have facilitated that. The military and many people in the military are worried about their material interests, if Maduro leaves.

Je suis certaine que le sénateur Boehm a pensé à des situations semblables sur d'autres continents. L'armée reste parfois loyale envers le régime, de crainte de subir certaines conséquences. Il ne change pas d'allégeance et ne tient pas compte des autres. C'est un instinct de conservation.

Certains voudraient que la Cour pénale internationale fasse une enquête sur le président Maduro ou qu'on prenne d'autres mesures au sein de l'Organisation des États Américains concernant des violations des droits de la personne. L'armée a tendance à accorder son appui jusqu'à ce qu'elle croit qu'elle est du côté perdant.

S'agit-il de cela dans le cas actuel, ou l'armée se comporte-t-elle véritablement de manière professionnelle? Nous avons entendu de la part des témoins précédents que les militaires sont bien éduqués et bien formés. J'aimerais revenir sur cette question.

Pourriez-vous nous expliquer un peu plus? Certainement, lorsque Hugo Chávez est arrivé au pouvoir, le Canada et les participants de l'époque ont vu les élites se livrer la bataille. Hugo Chávez avait-il été mis en place avec l'appui de Cuba? Les élites contrôlaient beaucoup de propriété et d'autres actifs au Venezuela. Cette dynamique a-t-elle changé, maintenant? Les élites ont-elles quitté le pays? La situation y est-elle maintenant plus chaotique?

Auparavant, lorsqu'on allait au Venezuela, on pouvait voir qui possédait quoi. Il y avait des familles traditionnelles et des parcelles de terrain traditionnelles. Cette façon de faire s'effondre-t-elle? Fait-elle partie de l'équation pour les chavistes, les pauvres et les élitistes?

M. Hetland : Je commencerai par la question qui porte sur les militaires. Il est indéniable que, actuellement, les militaires ont des motifs autres que professionnels pour appuyer Nicolas Maduro. En premier lieu, sur le plan idéologique, pendant un certain nombre d'années, ils ont été entraînés à appuyer Hugo Chávez. Ce n'était pas de la pure manipulation. Il s'agissait d'un projet auquel beaucoup de gens croyaient et qui comportait une touche nationaliste.

Tout au long de l'année 2012, l'expérience chaviste a réussi à réduire la pauvreté et l'inégalité. Cela ne signifiait pas la fin des problèmes et des contradictions, mais il y a eu des progrès. C'est une partie de la réponse.

Le réseau de corruption au sein du gouvernement vénézuélien qui s'est répandu à tous les niveaux du militaire constitue un autre élément de la réponse. Il y a des dirigeants militaires, surtout des dirigeants hauts placés et de rang moyen, pour qui l'enjeu est considérable dans le régime corrompu qui règne actuellement au Venezuela et que certaines politiques ont facilité. L'armée et nombre de militaires se préoccupent de ce qui adviendra de leurs intérêts matériels si Nicolas Maduro devait quitter ses fonctions.

There is a factor of repression. Professor Kingsbury mentioned quite well that the military has engaged in repression against peaceful protesters. Certainly there have been violent protests, but there has also been quite a bit of peaceful protest. There are worries about that. All of this goes to the point that a negotiated solution is very important. If you have a hard-core military sector that has interest in staying, you really need to deal with it.

We're not dealing with a sort of best world. We're dealing with the real world that we have. That will dictate the type of strategy that could work and could lead to the best solution.

In terms of the question of elites, I'll briefly say that important transformations happened in Venezuela over the course of the Chávez and Maduro years, but private property certainly wasn't eliminated. Actually the extent of private property as a percentage of the economy amazingly increased during the Chávez years of power. It has certainly not gone away now.

The faces changed to some extent. There are new sectors such as the Bolivarian bourgeoisie. Some of them had connections to old sectors and some didn't. The current opposition of Juan Guaidó and the Popular Will or *Voluntad Popular* are clearly connected to traditional families that were part of the older opposition within Venezuela.

That doesn't negate the many poor people and workers who are against Maduro right now, but the leadership of the opposition is clearly connected to the previous anti-government, hard-line opposition. That creates certain major challenges because that opposition doesn't have a whole lot of credibility in the eyes of poor people in Venezuela. There really needs to be multiple players involved in anything moving forward.

Mr. Kingsbury: On the military question, the way in which the military has become both officially and unofficially entangled in corruption having to do with illegal mining and practices within the oil sector, all the way up to narco-trafficking and the trade in contraband goods, absolutely makes the military question sticky from a self-interest point of view.

At the same time I recall interviews with friends who had joined the military. These were not formal interviews but they would always insist they believe in human rights. After a series of conversations, what comes out is that the Venezuelan military has not engaged in bilateral training agreements with the United States, most notably not in the School of the Americas. This means it lacks the institutional culture and organic linkages between individuals and groups of individuals that have facilitated military coups or military participation in civilian-led anti-government movements elsewhere.

Il y a aussi un élément de répression. Le professeur Kingsbury a mentionné très savamment que l'armée refoule les manifestants pacifiques. Certes, il y a eu des manifestations violentes, mais il y a aussi eu beaucoup de manifestations pacifiques. C'est un sujet de préoccupation. Tout cela montre qu'il est très important de trouver une solution négociée. Si l'on a un secteur militaire endurci qui a intérêt à rester en place, il faut vraiment s'en occuper.

Il n'est pas question ici d'un monde idéal. Nous avons affaire avec le monde réel, en fonction duquel il faudra choisir une stratégie qui donnera la meilleure solution.

En ce qui a trait à la question sur les élites, je dirai brièvement que des transformations importantes sont survenues au Venezuela pendant les années Chávez et Maduro, mais la propriété privée n'a certainement pas été éliminée. En fait, le pourcentage que représente la propriété privée dans l'économie a augmenté de manière étonnante pendant les années que Hugo Chávez a passées au pouvoir. Ce pourcentage n'a certainement pas diminué par la suite.

Les visages ont changé, dans une certaine mesure. On a vu apparaître la bourgeoisie bolivarienne, dont certains membres ont des liens aux anciens secteurs, d'autres n'en ont pas. L'opposition actuelle de Juan Guaido et la volonté populaire, ou *Voluntad Popular*, ont un lien très clair avec les familles traditionnelles qui faisaient partie de l'opposition vénézuélienne plus ancienne.

Cela ne change rien au fait que beaucoup de gens pauvres et de travailleurs sont actuellement contre Nicolas Maduro, mais les dirigeants de l'opposition ont des liens clairs avec la ligne dure adoptée par l'ancienne opposition antigouvernement. Cela engendre certains grands défis, car l'opposition n'a pas beaucoup de crédibilité aux yeux des gens pauvres du Venezuela. Il doit donc y avoir de multiples acteurs dans toute tentative future de résoudre la crise.

M. Kingsbury : En ce qui a trait à la question sur le militaire, comme celui-ci est maintenant mêlé officiellement et officieusement dans la corruption liée aux exploitations minières illégales, aux pratiques illégales dans le secteur pétrolier, au trafic de stupéfiants et au commerce des marchandises de contrebande, cette question est tout à fait embêtante, du point de vue de l'intérêt personnel.

En revanche, je me souviens d'entrevues avec des amis qui sont devenus militaires. Il ne s'agissait pas d'entrevues formelles, mais ces personnes insistaient toujours sur le fait qu'ils croyaient aux droits de la personne. Après plusieurs conversations, ce qui en est ressorti est que les forces militaires du Venezuela n'ont pas conclu d'accords bilatéraux d'entraînement avec les États-Unis, surtout pas à la School of the Americas. Cela signifie qu'elles n'ont pas établi de culture institutionnelle ni tissé de liens organiques avec les personnes et les groupes de personnes qui ont monté des coups d'État

There is a history of belief among many in the Bolivarian project. There is a dedication or a belief in the discourse of human rights, but there is not that organic "having come from." There are not the consequences of their having been trained by U.S. counter-insurgency officials.

In terms of the elites, they were 100 per cent. One of the striking things about Venezuela, precisely because of its dependence on oil and its lack of diversification, is the elites within the import-export sector. They were the people bringing in the consumer goods, food and medicine. On a good day during the boom years, Venezuela actually imported over 85 per cent of the food that its citizens consumed. It's nowhere near food sovereign. Nor has it been since the 1950s. This sector actually made quite a handsome living off what I describe as the democratization of consumption or the redirection of oil revenues toward the popular sectors. Elites actually did quite well during the Chávez years.

Something that we have seen elsewhere in Latin America is after the commodities boom of the early 2000s died down, elites very quickly turned on the government. This happened elsewhere in the region as well.

Senator Coyle: Thank you for your presentations. There were several counterpoints to what we heard in our previous panel. It is very important for our committee to hear from you.

Mr. Hetland, you spoke about the importance of Mexico, Uruguay and the International Crisis Group. I would like to hear a bit more about that importance. How do you see that playing out? What, if any, communication channels or relationships are there between those groups and the Lima Group?

Mr. Kingsbury, when we talk about Maduro leaving, stepping down or stepping aside, many different scenarios are possible. The one scenario that doesn't look like it will happen is that he will stay long. We all hope for a peaceful transition.

What are you finding in your research? He has been vilified in many circles as somebody who actually deserves very serious sanctions for his behaviours, criminal and others. There are allegations in those directions. I am curious what your take is on that. Given that, where can he go and what are the various options?

Mr. Hetland: The efforts of Mexico and Uruguay are not limited to the International Crisis Group, although it is one of the latest initiatives. They have been pushing for an earlier process of negotiation and dialogue, which has been criticized by some

militaire ou qui ont participé en tant que militaires aux mouvements antigouvernement organisés ailleurs par les civils.

Nombre sont ceux qui croient depuis longtemps au projet bolivarien. Il existe un attachement ou un dévouement au discours sur les droits de la personne, mais il n'y a pas de « provenance organique » qui découlerait d'une formation reçue des spécialistes américains de la contre-insurrection.

En ce qui concerne les élites, ils s'en sont très bien sortis. En raison précisément de sa dépendance sur le pétrole et son manque de diversification, ce qui est frappant au Venezuela, ce sont les élites au sein du secteur des importations et des exportations. C'étaient eux qui importaient les produits de consommation, la nourriture et les médicaments. Certains jours, à l'époque du boom économique, le Venezuela a importé 85 p. 100 de la nourriture consommée par ses citoyens. Le pays est bien loin de la souveraineté alimentaire, et cela, depuis les années 1950. Les élites ont très bien gagné leur vie sur ce que je décrirais comme la démocratisation de la consommation ou la reconduction des recettes pétrolières vers les secteurs populaires. Les élites ont eu un assez bon succès pendant les années Chávez.

Ce qu'on a constaté ailleurs dans l'Amérique latine est que les élites ont rapidement blâmé le gouvernement lorsque le boom du début des années 2000 s'est affaibli. C'était ainsi dans d'autres parties de la région également.

La sénatrice Coyle : Merci pour vos présentations. Plusieurs éléments ont contrasté avec les témoignages précédents. Il est très important que les membres du comité entendent ce que vous avez à dire.

Monsieur Hetland, vous avez parlé de l'importance du Mexique, de l'Uruguay et de l'International Crisis Group. J'aimerais vous entendre parler un peu plus longuement de cette importance. Comment voyez-vous cela? Quelles voies de communication ou relations sont entretenues entre l'International Crisis Group et le Groupe de Lima?

Monsieur Kingsbury, lorsqu'on parle du départ de Nicolas Maduro, s'il quitte son siège ou s'il se retire, beaucoup de scénarios sont possibles. Un qui ne semble pas susceptible de se réaliser est qu'il restera longtemps au pouvoir. Nous souhaitons tous que la transition soit pacifique.

Que montrent vos recherches? M. Maduro a été diffamé dans bien des milieux comme quelqu'un qui mérite des sanctions sévères pour ses comportements, criminels et autres. Il y a des allégations en ce sens. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Considérant cela, où peut-il aller? Quelles sont les différentes options?

M. Hetland : Les mesures prises par le Mexique et l'Uruguay ne se limitent pas aux activités de l'International Crisis Group, même si celui-ci fait partie des initiatives les plus récentes. Ces deux pays préconisent un processus anticipé de négociation et de

because it was more open ended. It didn't have any conditions. It was seen as not tough enough on the Maduro administration.

The International Crisis Group is different from that because it is explicitly geared toward pressuring Maduro to accept free and fair elections. There are relatively new legitimate critiques about the electoral process. Through 2015, there were other problems in Venezuela, but the fairness of elections, at least in a technical sense, was pretty bullet proof. I have been down there to observe the system, but since then it has certainly gone downhill and there is a very legitimate concern.

The International Crisis Group is not just Mexico and Uruguay. Some European states are involved in it. Some other Latin American states are thinking about it. It's very different from the Lima Group. The Lima Group has been much more aggressive and militaristic, to be frank.

Canada, as a government, has been tending toward the Lima Group solution which is more in line with the U.S. pressuring for regime change. Governments that are conservative in Latin America such as Brazil with Bolsonaro, an obviously far-right government, have been important actors within the Lima Group. As far as I know, there is not much dialogue between those groups, but I think establishing channels for them would be important.

Another important possibility of an initiative I didn't mention is the Pope getting involved. Maduro invited him to do so. The opposition does not seem to be as interested in that, but the Pope would clearly have some moral authority. I think the Canadian government has more moral authority in the eyes of a lot of countries compared to my government in the United States, given the highly problematic history of U.S. actions and the legitimate perception of the U.S. as an aggressor in many cases within Latin America.

The possibility of tough-minded negotiations that are not entirely open-ended but have peace and dialogue as their end are very important. The question you're raising about bringing the International Crisis Group and the Lima Group together is a very important role that Canada could play very constructively.

Mr. Kingsbury: In many ways the question of what to do with Maduro actually resonates with what Mr. Hetland just said. One of the major claims of legitimacy and pride among supporters of the Venezuelan government, particularly during the Chávez years, was that everything was done democratically. Everything was done through a vote in a way that could be both

dialogue, critiqué par certains parce qu'il serait plus ouvert et sans condition. Il donne l'impression de ne pas être assez sévère à l'égard de l'administration Maduro.

L'International Crisis Group est différent, car il vise explicitement à exercer des pressions sur Nicolas Maduro pour qu'il accepte de tenir des élections libres et justes. Il existe des critiques légitimes assez récentes du processus électoral. En 2015, il y a eu des problèmes au Venezuela, mais la justesse des élections, du moins, d'un point de vue technique, était irréprochable. J'ai été présent au Venezuela comme observateur, mais les choses se sont empirées depuis et il y a lieu de s'en préoccuper.

L'International Crisis Group n'est pas composé uniquement du Mexique et de l'Uruguay. Certains États européens y participent également. Certains États d'Amérique latine y songent aussi. C'est très différent du Groupe de Lima. Celui-ci est plus agressif et plus militariste, pour être franc.

Le gouvernement canadien tend plus vers la solution du Groupe de Lima, qui s'aligne sur les États-Unis et préconise plutôt d'exercer des pressions pour obtenir un changement de régime. Les gouvernements conservateurs de l'Amérique latine comme celui de Jair Bolsonaro, au Brésil — évidemment, un gouvernement d'extrême droite —, sont des acteurs importants du Groupe de Lima. À ma connaissance, il n'y a pas beaucoup d'échanges entre ces groupes, mais je pense qu'il serait important qu'ils établissent des voies de communication.

Une autre possibilité d'intervention importante dont je n'ai pas encore parlé serait que le pape participe au processus. Nicolas Maduro l'a invité à le faire. L'opposition ne semble pas être très intéressée par cette option, mais le pape aurait clairement une certaine autorité morale. Je pense que le gouvernement canadien a plus d'autorité morale aux yeux de beaucoup d'autres pays que mon gouvernement, aux États-Unis, étant donné l'historique très problématique des interventions américaines et la perception légitime que les États-Unis aient été l'agresseur dans nombre de cas en Amérique latine.

La possibilité d'amorcer des négociations dures qui ne sont pas tout à fait ouvertes, mais qui visent la paix et le dialogue, est très importante. La question que vous soulevez, de faire participer l'International Crisis Group et le Groupe de Lima ensemble, propose un rôle constructif très important que le Canada pourrait jouer.

M. Kingsbury : À bien des égards, la question de ce qu'il faut faire avec Nicolas Maduro trouve écho dans ce que M. Hetland vient de dire. Une des grandes revendications de légitimité et une source de fierté pour les partisans du gouvernement vénézuélien, surtout pendant les années Chávez, a été que tout a été fait de manière démocratique. Tout a été

inspiring and tedious to observe, to be quite frank. This is good. It's a different way of doing politics than we are used to. That is what is important about it.

Drawing on that history and calling for free and fair elections, as many have pointed out, in the aftermath of the 2015 National Assembly elections in which the government lost handily, nearly losing a super majority, it is again relatively recently that the government has turned to manipulation, deception, and anti or extra democratic means to secure power.

Drawing on that older legacy can in many ways force Maduro essentially into living up to the legacy of Chávez and the Bolivarian Revolution. Increasingly, as the crisis intensifies, that is being trumpeted through Venezuela. Maduro is riding on Chávez's legitimacy and increasingly less effectively so.

As in any crisis or conflict situation, there will be people who will be extremely unhappy that Nicolás Maduro is not imprisoned or punished for especially the last three years in Venezuela. Conflict resolution or peaceful transition means that both sides have to come to the table and be willing to engage in dialogue and a negotiated solution. It doesn't mean that one side gets everything it demands.

The Chair: We have come to the end of our time. I thank both of you. As I think it was stated by Senator Coyle, we have heard many perspectives. You have certainly given us some new perspectives on the issues in Venezuela. We will continue to follow and study this issue. Your evidence has been very helpful.

Any other thoughts that you have as the days go forward which may be useful in our understanding of Venezuela today and the plight faced by people, particularly on the humanitarian side, would be helpful. Thank you for your patience in waiting to start this panel, but it was worth it from our point of view to have you here. We appreciate it very much. Thank you to the senators for staying.

(The committee adjourned.)

accompli par voie démocratique, d'une manière qui était à la fois inspirante et fastidieuse à observer, pour être bien honnête. C'est bien, c'est une façon différente de faire de la politique de celle à laquelle nous sommes habitués. Voilà pourquoi c'est important.

Faire appel à cette histoire et demander des élections libres et justes — comme plusieurs ont fait valoir après les élections de l'Assemblée nationale, en 2015, pendant lesquelles le gouvernement a perdu facilement et on a presque perdu une excellente majorité — c'est encore une fois très récemment que le gouvernement a adopté la manipulation, la déception et des moyens antidémocratiques et extradémocratiques pour s'emparer du pouvoir.

Invoquer cet antécédent pourrait, de bien des façons, forcer Nicolas Maduro à respecter l'héritage de Hugo Chávez et la révolution bolivarienne. C'est ce qu'on réclame partout au Venezuela, de plus en plus, au fur et à mesure que la crise s'intensifie. Nicolas Maduro s'entraîne dans le sillage de la légitimité de Hugo Chávez, mais de façon de moins en moins efficace.

Comme dans toute crise ou situation de conflit, il y aura des personnes qui seront extrêmement mécontentes que Nicolas Maduro ne soit pas emprisonné ou sanctionné, surtout pour ce qu'il a fait au cours des trois dernières années au Venezuela. La résolution de conflit et la transition pacifique impliquent que les deux côtés doivent revenir à la table de négociation et être prêts à participer au dialogue et à une solution négociée. Cela n'implique pas qu'un seul côté obtiendra tout ce qu'il demande.

La présidente : Notre temps est maintenant écoulé. Je vous remercie tous les deux. Comme l'a affirmé la sénatrice Coyle, je crois, nous avons entendu beaucoup de points de vue. Vous nous avez certainement donné de nouveaux points de vue sur les enjeux au Venezuela. Nous continuerons de suivre les développements et d'étudier cette question. Votre témoignage a été très utile.

Toute autre observation que vous pourriez avoir dans les jours à venir et qui pourrait nous être utile pour mieux comprendre le Venezuela aujourd'hui et le sort de ces citoyens, surtout sur le côté humanitaire de la question, sera très appréciée. Merci d'avoir patiemment attendu le début de cette séance. Selon nous, cela a valu la peine de vous compter parmi nous. Nous sommes très reconnaissants. Merci aux sénateurs d'être restés.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, February 20, 2019

Office of the Auditor General of Canada:

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General;

Carol McCalla, Principal.

Global Affairs Canada:

Heather Jeffrey, Assistant Deputy Minister, Consular, Security and Emergency Management;

Dan Danagher, Assistant Deputy Minister, International Platform.

Thursday, February 21, 2019

Canadian International Council:

Ben Rowswell, President and Research Director.

As individuals:

Michael Camilleri, Director, Peter D. Bell Rule of Law Program, Inter-American Dialogue (by video conference);

Gabriel Hetland, Assistant professor of Latin American, Caribbean and Latino Studies and Sociology, University of Albany (by video conference);

Donald Kingsbury, Lecturer, Department of Political Science, University of Toronto (by video conference);

Sébastien Dubé, Professor, Department of Political Science and International Relations, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia (by video conference).

TÉMOINS

Le mercredi 20 février 2019

Bureau du vérificateur général du Canada :

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint;

Carol McCalla, directrice principale.

Affaires mondiales Canada :

Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et Gestion des urgences;

Dan Danagher, sous-ministre adjoint, Plateforme internationale.

Le jeudi 21 février 2019

Conseil international du Canada :

Ben Rowswell, président et directeur de recherche.

À titre personnel :

Michael Camilleri, directeur, Programme de règle de droit Peter D. Bell, Dialogue interaméricain (par vidéoconférence);

Gabriel Hetland, professeur adjoint d'études latino-américaines et caribéennes et de sociologie, Université à Albany (par vidéoconférence);

Donald Kingsbury, chargé de cours, Département de sciences politiques, Université de Toronto (par vidéoconférence);

Sébastien Dubé, professeur, Département de science politique et de relations internationales, Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia (par vidéoconférence).