

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 27, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:30 a.m. [ET], to conduct a comprehensive review of the provisions and operation of the Sergei Magnitsky Law, and the Special Economic Measures Act.

Senator Peter Harder (*Deputy Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Deputy Chair: Good morning, colleagues. My name is Peter Harder, I am a senator from Ontario and the Deputy Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. In the absence of the chair, Senator Peter Boehm, and at his request, I will be chairing today's meeting.

Before we begin, I invite the members of the committee present today to introduce themselves, beginning on my left.

[*English*]

Senator Richards: Dave Richards, New Brunswick.

Senator Boniface: Gwen Boniface, Ontario.

[*Translation*]

Senator Dalphond: Pierre Dalphond from Quebec.

[*English*]

Senator Woo: Yuen Pau Woo, British Columbia.

Senator Coyle: Mary Coyle, Nova Scotia.

Senator Greene: Steve Greene, Nova Scotia.

Senator Ravalia: Mohammed Ravalia, Newfoundland and Labrador.

The Deputy Chair: Thanks very much. Today we continue the review we began yesterday of the provisions and operation of the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, also known as the Sergei Magnitsky Law, and of the Special Economic Measures Act, or SEMA, pursuant to section 16 of the Sergei Magnitsky Law.

We welcome two academics today with expertise on sanctions. First, we welcome via video conference Dr. Clara Portela, Professor of Political Science at the Faculty of Law at the University of Valencia in Spain, where she is currently the Konrad Adenauer Visiting Scholar on Transatlantic Relations at

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 27 octobre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour faire l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi de Sergueï Magnitski, et de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

Le sénateur Peter Harder (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le vice-président : Bonjour, chers collègues. Je m'appelle Peter Harder, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. En l'absence du président, le sénateur Peter Boehm, et à sa demande, je présiderai la réunion aujourd'hui.

Avant de commencer, j'invite les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter, en commençant par ma gauche.

[*Traduction*]

Le sénateur Richards : Dave Richards, du Nouveau-Brunswick.

La sénatrice Boniface : Gwen Boniface, de l'Ontario.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Pierre Dalphond, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Woo : Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

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

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

Le sénateur Ravalia : Mohammed Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le vice-président : Merci beaucoup. Aujourd'hui, nous poursuivons l'examen, entrepris hier, des dispositions et de l'application de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus — ou loi de Sergueï Magnitski — et de la Loi sur les mesures économiques spéciales, conformément à l'article 16 de la loi de Sergueï Magnitski.

Aujourd'hui, nous recevons des chercheurs universitaires dont l'expertise est reconnue en matière de sanctions. D'abord, nous recevons Clara Portela, par vidéoconférence. Elle enseigne les sciences politiques à la Faculté de droit de l'Université de Valence, en Espagne, et est présentement chercheuse invitée

the Centre for European Studies at Carleton University here in Ottawa. With us in the room, we welcome Thomas Juneau, Associate Professor, Public and International Affairs, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa. Welcome to you both. We thank you for being with us today.

Before we hear your remarks and proceed to questions and answers, I wish to ask members of the committee and witnesses in the room to please refrain from leaning too close into your microphones or to remove your earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the staff who are monitoring this committee and others in the room who might be wearing an earpiece for interpretation.

We are now ready to hear opening remarks, which will be followed by questions. We will start with Dr. Portela.

Clara Portela, Konrad Adenauer Visiting Scholar on Transatlantic Relations, Centre for European Studies, Carleton University, as an individual: Thank you very much. I would like to extend my gratitude to the Senate for inviting me to provide input into today's discussion.

First of all, what I would like to do in my presentation is to give a sense of the most recent developments in the sanctions universe or the global trends as far as sanctions are concerned.

Second, I will zoom into the experience of the European Union in order to see how the EU has been responding or contributing to these trends and what lessons could possibly be extracted from these experiences for Canada as a sender of international sanctions.

First, what are the most recent developments on the sanctions scene? For a long time, we have had a situation in which the United Nations Security Council has been imposing sanctions. This was not the most prolific practice worldwide, but it was certainly the most important practice from a global point of view.

Then, there was the unilateral sanctions practice by states and also by some regional organizations. Although here, the European Union stands out as a sender, first because it is the regional organization that imposes, by far, the largest number of sanctions regimes worldwide. Second, it is the only regional organization that imposes sanctions against third countries, while other regional organizations, such as those located in Africa or Latin America, have a habit of imposing sanctions against its own members, but they do not impose sanctions externally.

Basically, the EU here is a bit of an exception because it is a composite actor that also has an autonomous sanctions practice. At the same time, it comprises 27 member states. It is certainly one of the closest partners of Canada when it comes to the

Konrad Adenauer sur les relations transatlantiques, au Centre d'études européennes de l'Université Carleton, ici à Ottawa. Nous recevons également Thomas Juneau, qui est professeur agrégé, Affaires publiques et internationales, à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa. Il est avec nous dans la salle. Bienvenue à vous deux et merci d'avoir accepté notre invitation.

Avant d'entendre votre déclaration et de passer aux questions-réponses, j'aimerais demander aux membres et aux témoins présents dans la salle de s'abstenir de se pencher trop près du microphone ou de retirer leur oreillette lorsqu'ils le font. Cela permettra d'éviter tout retour sonore qui pourrait avoir un impact négatif sur le personnel du comité et d'autres personnes dans la salle qui porteraient une oreillette.

Nous sommes maintenant prêts à entendre vos déclarations préliminaires. Nous vous poserons ensuite des questions. Madame Portela, vous avez la parole.

Clara Portela, chercheuse invitée Konrad Adenauer sur les relations transatlantiques, Centre d'études européennes, Université Carleton, à titre personnel : Merci beaucoup. J'aimerais remercier le Sénat de m'avoir invitée à prendre part à la discussion d'aujourd'hui.

Je vais tout d'abord vous parler des plus récents développements dans l'univers des sanctions ou des tendances mondiales en la matière.

Ensuite, je vais vous parler de l'expérience de l'Union européenne, afin que vous compreniez comment elle a répondu ou contribué à ces tendances et quelles leçons nous pourrions en tirer ici, au Canada, en ce qui a trait aux sanctions internationales.

Quels sont les plus récents développements dans le domaine des sanctions? Pendant longtemps, le Conseil de sécurité des Nations unies imposait les sanctions. Ce n'était pas la pratique la plus prolifique qui soit à l'échelle mondiale, mais c'était certainement la pratique la plus importante.

Ensuite, il y a eu l'imposition de sanctions unilatérales par les États et aussi par certaines organisations régionales. Toutefois, l'Union européenne est l'organisation qui impose le plus de sanctions dans le monde, et de loin. Elle est aussi la seule organisation régionale qui impose des sanctions contre des pays tiers, alors que les autres — comme celles qui se situent en Afrique ou en Amérique latine — ont l'habitude d'imposer des sanctions contre leurs propres membres, et non à l'externe.

En gros, l'Union européenne fait quelque peu exception puisqu'elle agit en collaboration avec d'autres et aussi de façon autonome. Elle compte 27 États membres. Elle est l'un des plus proches partenaires du Canada en ce qui a trait à l'imposition de

imposition of sanctions, alongside the United States and, since its withdrawal from the European Union, the U.K. I think there were some allusions made yesterday to the fact that most sanctions coordination nowadays takes place in the framework of consultations among these four actors.

Now, I was talking about the fact that the UN Security Council is responsible for the most important sanctions practice in the world because it is authorized to impose sanctions that are mandatory on every state in the world. They are the only actor that is recognized universally as having the authority to impose sanctions, particularly in the global south.

Basically, this sanctions practice has witnessed a decline recently. The sanctions practice of the UN Security Council became activated with the end of the Cold War, and for the first decade of the post-Cold War period, in the 1990s, 16 new sanctions regimes were imposed. There was more than one new sanctions regime per year back then.

If we look at the period that starts in 1990 and goes up until the year 2015, we realize that there were a total of 25 sanctions regimes. The frequency of sanctions imposition by the UN Security Council has been decreasing over time. Then, starting in 2015, we actually see a turning point toward an even less frequent rhythm of sanctions imposition. There have only been three sanctions regimes imposed since then. The most recent sanctions regime on Haiti was adopted just a few days ago.

But in any case, the trends, if we look at UN sanctions practice, is that it is decreasing. There is a very specific reason for that, and that is the growing reticence of the Russian Federation to agree to any new sanctions regimes.

The moment in which Russia became the target of Western sanctions in the year 2014, after the annexation of Crimea, it became far less favourable to the imposition of new sanctions regimes or even to the renewal of previous sanctions regimes.

What this promises is that the UN Security Council cannot be expected to become much more active in future than what we are seeing at the moment, whereby perhaps a new sanctions regime comes up every three years and not much more frequently than that.

The Deputy Chair: Thank you for your opening remarks. We will get the rest of your views in responses to questions.

Ms. Portela: Thank you.

Thomas Juneau, Associate Professor, Public and International Affairs, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa, as an individual: Thank you for the invitation to speak to you today.

sanctions, avec les États-Unis et le Royaume-Uni, depuis son retrait de l'Union européenne. Je crois qu'on a évoqué hier que la coordination des sanctions se faisait aujourd'hui selon un cadre de consultation entre ces quatre acteurs.

Je disais que le Conseil de sécurité des Nations unies était responsable de la plupart des sanctions importantes dans le monde en raison de son pouvoir d'imposer des sanctions obligatoires dans tous les États du monde. C'est le seul acteur reconnu à ce titre à l'échelle mondiale, surtout dans les pays du Sud.

Au cours des dernières années, le nombre de sanctions imposées a diminué. Le Conseil de sécurité des Nations unies avait entrepris cette pratique à la fin de la guerre froide et au cours de la première décennie de l'après-guerre froide, dans les années 1990, 16 nouveaux régimes de sanctions avaient été imposés. Il y avait plus d'un nouveau régime de sanctions par année à l'époque.

Au cours de la période de 1990 à 2015, il y a eu 25 régimes de sanctions. La fréquence d'imposition des sanctions par le Conseil de sécurité des Nations unies a diminué au fil du temps. Puis, à partir de 2015, il y a eu un tournant et le rythme d'imposition de sanctions a largement diminué. Seuls trois régimes de sanctions ont été imposés depuis. Le plus récent régime de sanctions imposé à Haïti vient d'être adopté il y a quelques jours seulement.

Dans tous les cas, la tendance est à la baisse, et la situation s'explique par la réticence croissante de la Fédération de Russie à accepter les nouveaux régimes de sanctions.

Au moment où la Russie est devenue la cible de sanctions occidentales en 2014, après l'annexion de la Crimée, elle est devenue moins favorable à l'imposition de nouveaux régimes de sanctions et même au renouvellement d'anciens régimes.

Ainsi, on ne peut s'attendre à ce que le Conseil de sécurité des Nations unies soit plus actif que ce qu'il est présentement, alors qu'il impose un nouveau régime de sanctions aux trois ans, tout au plus.

Le vice-président : Nous vous remercions pour votre déclaration préliminaire. Vous pourrez faire d'autres commentaires en réponse à nos questions.

Mme Portela : Merci.

Thomas Juneau, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant vous aujourd'hui.

Unlike Professor Portela, I am not an expert on sanctions in the technical sense. What I will do is share five lessons that I took from watching sanctions on Iran for more than 15 years, first at the Department of National Defence and now at the University of Ottawa.

Number one is that sanctions are easy to announce but hard to implement. Monitoring and enforcing sanctions is very labour intensive. Canada has a reputation among our friends but also among our rivals for not enforcing sanctions well. Part of the reason is a lack of resources.

While I share in many cases the intent of the government or opposition parties to impose more sanctions on Iran, Russia or others, whether through SEMA, the Sergei Magnitsky Law or other tools, I invite the committee to reflect on the reality that we already cannot fulfill our current commitments, let alone new ones. This irritates our allies, a point that we misunderstand, I think, and it sends a message to the bad guys that we are not serious about penalizing them. This is a message that they hear loud and clear.

The bottom line is we need to invest resources. There is no other way around that. The \$76 million announced last week or two weeks ago as part of the package of sanctions on Iran is a positive first step, keeping in mind that it will take years to generate those capabilities. You need to hire people. You need to get them security clearances in a context where we have a massive backlog. You need to train them for highly specialized positions, et cetera.

Lesson number two is that sanctions are easy to announce but hard to withdraw; they take on a life of their own politically, legally and bureaucratically, and sometimes the day comes when the cost to us — not on the bad guy, but us — exceeds the benefit, but removing them becomes very difficult.

As you reflect on the future of sanctions, I also urge you to think about processes to remove sanctions, when it becomes in our interest to do that, to avoid tying the hands of future governments, even though sometimes that may be tempting.

Lesson number three is that sanctions, especially the sweeping kind, often have negative, unintended consequences. They can entrench authoritarianism and corruption. In the Iran case, the IRGC in Iran has been able to build an economic empire and, therefore, has become much more powerful as part of its effort to avoid sanctions. Yes, sanctions have hurt the regime, as intended, but it is not clear to me that the benefits for us exceed

Contrairement à Mme Portela, je ne suis pas un expert technique en matière de sanctions. J'aimerais vous faire part des cinq leçons que j'ai tirées de mon examen des sanctions contre l'Iran pendant plus de 15 ans, d'abord au ministère de la Défense nationale puis à l'Université d'Ottawa, où je travaille aujourd'hui.

Premièrement, les sanctions sont faciles à annoncer, mais difficiles à mettre en œuvre. La surveillance et l'exécution des sanctions demandent beaucoup de travail. Le Canada a la réputation, auprès de ses alliés comme auprès de ses rivaux, de ne pas très bien faire observer les sanctions. C'est notamment en raison d'un manque de ressources.

Bien que je comprenne à de nombreux égards l'intention du gouvernement ou des partis de l'opposition d'imposer d'autres sanctions à l'Iran, à la Russie ou à d'autres pays, que ce soit par l'entremise de la Loi sur les mesures économiques spéciales, de la Loi de Sergueï Magnitski ou d'autres outils, j'invite le comité à réfléchir à la réalité : nous n'arrivons pas à respecter nos engagements actuels; nous allons encore moins y arriver en imposant de nouvelles sanctions. La situation irrite nos alliés, ce que nous ne comprenons pas bien, à mon avis, et elle laisse entendre aux méchants que nous ne prenons pas ces pénalités au sérieux. Ils reçoivent très bien ce message.

En gros, nous devons investir des ressources. Il n'y a pas d'autre façon de faire. Les 76 millions de dollars annoncés la semaine dernière ou il y a deux semaines dans le cadre d'un ensemble de sanctions contre l'Iran représentent une première étape encourageante, mais il ne faut pas oublier qu'il faudra des années pour générer ces compétences. Il faut embaucher des gens. Il faut qu'ils obtiennent une attestation de sécurité dans un contexte où les arriérés sont imposants. Il faut les former pour des postes hautement spécialisés, etc.

Deuxièmement, les sanctions sont faciles à annoncer, mais difficiles à retirer. Elles peuvent prendre de l'ampleur sur le plan politique, juridique et bureaucratique. Parfois, le coût dépasse les avantages pour nous — mais pas pour les méchants —, mais le retrait des sanctions devient très difficile.

Alors que vous songez à l'avenir des sanctions, je vous exhorte aussi à penser aux processus de retrait des sanctions, lorsqu'il est dans notre intérêt de le faire, afin d'éviter de lier les mains des prochains gouvernements, même s'il pourrait être tentant de le faire.

La troisième leçon est que les sanctions, surtout celles de nature généralisée, s'accompagnent souvent de conséquences négatives et fortuites. Elles peuvent favoriser l'autoritarisme et la corruption. Dans le cas de l'Iran, le Corps des Gardiens de la révolution islamique, ou CGRI, a été en mesure de bâtir un empire économique et a ainsi fortement renforcé son pouvoir pour éviter les sanctions. Oui, les sanctions ont miné le régime,

the costs. At a minimum, we need to think about this more transparently.

Lesson number four is that for these first three reasons, in many cases, as a general rule I tend to support targeted sanctions much more than the sweeping, blunt kind. They are less resource-intensive, keeping in mind point number one that we are very much overstretched, and they are more surgical in their impact and can — but not always — minimize broader, unintended negative costs, including humanitarian suffering, I should add.

That's why, in the case of Iran, I thought that listing the IRGC as a terrorist entity under the Criminal Code — something that one opposition party and a number of civil society activists support — was appealing in principle but not a good idea in practice because of these first three reasons.

The fifth and final lesson is that in Canada, public discourse on sanctions tends to emphasize the foreign policy angle. Of course, that's the topic or theme of your committee. How can we make a difference in the world? We very much have that missionary spirit when we think about sanctions.

But usually, Canadian sanctions have little and sometimes no impact from a foreign policy angle or perspective. Where sanctions do serve our interests as much, and sometimes more than on the foreign policy side, is on the national security side which, for a variety of reasons, is not something we talk a lot about publicly in this country.

Again, on the Iranian case, are we going to change Iranian foreign policy with our sanctions? No, we are not. We would like to think we will, but we won't. Where we can make a difference is with regard to Iranian regime officials and their families, for example, who park financial assets in Canada. That's a problem. Iranian regime officials and affiliated thugs intimidate the Iranian-Canadian diaspora, and that's a problem. In that sense, targeted sanctions — not the sweeping kind — have a chance of at least blunting or countering that, though they will not eliminate it.

The Deputy Chair: Thank you, Professor Juneau and Professor Portela. We will now begin our opening round of questions.

Senator Woo: Thank you to our witnesses. I wonder if either or both of you might comment on what I think is a new development of sanctioning financial transactions generally, but specifically sanctioning the foreign reserves of targeted countries. I think about the United States freezing, seizing and repurposing the central bank reserves of Afghanistan, and

comme prévu, mais je ne suis pas persuadé que les avantages pour nous l'emportent sur les coûts. Nous devons à tout le moins réfléchir à la question avec plus de transparence.

La quatrième leçon est que, pour les trois premières raisons, j'ai souvent tendance à appuyer les sanctions ciblées au détriment des sanctions généralisées et simplistes. Les sanctions ciblées nécessitent moins de ressources — souvenons-nous du premier point sur le manque criant de ressources —, entraînent un effet plus précis et peuvent — quoique pas toujours — minimiser les coûts négatifs et fortuits plus globaux. Je devrais ajouter que ces coûts comprennent la souffrance humanitaire.

C'est la raison pour laquelle, dans le cas de l'Iran, j'ai jugé que l'ajout du CGRI à la liste des entités terroristes dans le Code criminel — une mesure appuyée par un parti d'opposition et différents activistes de la société civile — était en principe attrayant, mais représentait en fin de compte une mauvaise idée à la lumière des trois premières raisons.

La cinquième et dernière leçon est que, au Canada, les discours publics sur les sanctions ont tendance à mettre l'accent sur l'angle de la politique étrangère. C'est évidemment le sujet ou le thème de votre comité. Comment pouvons-nous faire une différence dans le monde? Nous sommes grandement habités par l'esprit missionnaire en ce qui concerne les sanctions.

Or, les sanctions canadiennes ont habituellement peu d'incidence — et parfois aucun effet — du point de vue de la politique étrangère. C'est en matière de sécurité nationale que les sanctions servent autant nos intérêts — et parfois même plus — qu'en matière de politique étrangère. Je souligne par ailleurs que, pour diverses raisons, on ne discute pas beaucoup de sécurité nationale publiquement au Canada.

Pour revenir au cas de l'Iran, nos sanctions changeront-elles la politique étrangère iranienne? Non. Nous aimerions bien croire le contraire, mais la réponse demeure non. Là où nous pouvons faire une différence, c'est du côté des représentants du régime iranien et de leurs familles, par exemple, qui laissent leurs biens financiers au Canada. Cela pose problème. Les représentants du régime iranien et les voyous affiliés intimident la diaspora irano-canadienne, ce qui représente un problème. Dans ce sens, les sanctions ciblées — et non pas les sanctions généralisées — pourraient à tout le moins amoindrir ou contrer le phénomène, quoiqu'elles ne suffiront pas pour l'éliminer.

Le vice-président : Merci, monsieur Juneau et madame Portela. Nous allons maintenant entamer notre première série de questions.

Le sénateur Woo : Je remercie nos témoins. Je me demande si l'un d'entre vous pourrait commenter ce que je crois être un nouveau développement : les sanctions ciblant les transactions financières en général, mais plus précisément celles qui visent les réserves étrangères des pays ciblés. Je pense aux États-Unis qui ont bloqué, saisi et réorienté les réserves de la banque

distributing them in a way that the American government had seen fit.

What is your opinion on this direction, if it is indeed a direction we are going in? Should it be something that Canada should also adopt? What do you think are the consequences for the financial system broadly?

Ms. Portela: I can confirm that this is a trend. We have witnessed this on several occasions. What are the consequences? The consequences are that this really gives a very powerful tool to those countries that are able to freeze these foreign reserves. It is one of the most powerful tools at the disposal of the senders.

Mr. Juneau: My response to that will be limited because the financial side of sanctions — especially when it doesn't concern Iran — is not my area of expertise.

I would just emphasize two points that are related to things that I said in my presentation. The first is the issue of unfreezing, whenever it becomes necessary, which can be very difficult politically but also bureaucratically and procedurally.

If you look at other cases of sanctions where, for whatever reason, the nature of the government changes and, for whichever side, the costs exceed the benefits, governments feel cornered when it comes time rationally, strategically or morally to remove that sanction, including unfreezing assets. That can be very difficult.

I find that in the debate on sanctions in this country, but in other countries too, we really don't think in the long term in terms of when it will be time to suspend that sanction and how we will do that. That's my first point.

My second point is that is a good example, speaking generally, of the kind of sanction that — I'm not saying don't do it, but I'm saying that we need to try as best we can to have a careful cost-benefit analysis. Because the benefits can be clear if, for strategic, diplomatic or security reasons, you want to penalize that government; that's legitimate. What is the extent of humanitarian consequences that imposes? From a moral perspective, that can be problematic, but it can also be problematic from a strategic perspective. If you penalize the population of a certain country, are you bringing it on your side? In some cases you might want to do that. In other cases you entrench corruption and authoritarianism, again, as I mentioned. Afghanistan, if I understand correctly, is a good case of that where you are really entrenching underground networks to smuggle, et cetera, which may not be in our interests.

centrale d'Afghanistan et qui les ont réparties de façon appropriée aux yeux du gouvernement américain.

Que pensez-vous de cette orientation, si nous nous dirigeons effectivement vers cette mesure? Le Canada devrait-il aussi suivre cette trajectoire? Selon vous, quelles seraient les conséquences pour le système financier de façon générale?

Mme Portela : Je puis vous confirmer que la tendance s'installe et que nous l'avons constatée à différentes occasions. Quelles conséquences entraîne-t-elle? La mesure confère un outil très puissant aux pays qui sont en mesure de bloquer les réserves étrangères. Il s'agit d'un des outils les plus puissants à la disposition des pays imposant des sanctions.

M. Juneau : Ma réponse sera limitée parce que je ne suis pas expert du volet financier des sanctions, surtout en matière d'un pays autre que l'Iran.

Je soulignerais simplement deux points qui reprennent des éléments que j'ai mentionnés dans mon exposé. Le premier se rapporte au fait de débloquent les biens, lorsque cela s'avère nécessaire. Ce peut être très difficile sur le plan politique, mais aussi du côté de la bureaucratie et de la procédure.

On peut penser à d'autres situations où, pour quelque raison que ce soit, la nature du gouvernement change et les coûts des sanctions dépassent les avantages, pour l'une ou l'autre des parties. Dans ces cas, les gouvernements se sentent pris au piège lorsque vient le temps — pour des raisons rationnelles, stratégiques ou morales — d'éliminer la sanction, y compris de débloquent les biens. Ce peut être très ardu.

Je trouve que, dans le cadre des débats entourant les sanctions au Canada — mais aussi dans d'autres pays —, on néglige de réfléchir au moment où il sera temps, à long terme, de suspendre une sanction et à la façon dont on s'y prendra. Voilà mon premier argument.

En deuxième lieu, je dirais que cela représente un bon exemple général du type de sanctions qui... Je ne dis pas de ne pas les imposer, mais je souligne que nous devons essayer de notre mieux d'effectuer une analyse prudente des coûts et des avantages. En effet, les avantages peuvent être clairs si, pour des raisons stratégiques, diplomatiques ou liées à la sécurité, on veut pénaliser un gouvernement donné; l'exercice est ainsi légitime. Quelle sera l'ampleur des conséquences humanitaires de cette sanction? Dans une perspective morale, cela peut poser problème, mais cela peut aussi poser problème d'un point de vue stratégique. Si on pénalise la population d'un pays en particulier, nous verra-t-elle d'un bon œil? Dans certains cas, il peut être favorable d'agir en ce sens. Dans d'autres cas, on se retrouve à favoriser la corruption et l'autoritarisme, comme je le mentionnais. Si je comprends bien la situation dans ce pays, je

Senator Ravalia: Thank you to our witnesses. My question is for Ms. Portela. To what extent does embedded government political philosophy impact the efficacy of sanctions that are imposed by a composite group such as the EU? I am thinking of the current philosophy of the Government of Hungary, the recent change in Italy in terms of the elections, compounded by the chaos of Brexit. If there is a change in government and political philosophy but the composite group has imposed sanctions, are there often vulnerabilities in this regard in maintaining a coherent approach?

Ms. Portela: Most certainly this is the case. Actually, the biggest hurdle that the EU has when it comes to framing its own sanctions policy is the fact that it operates with unanimity. You actually need to get the agreement of all 27 countries; each of them has a veto. In particular, the case of Hungary has been especially problematic because, on the one hand, it is agreeing to the sanctions packages in the context of the council, but then it is speaking negatively. It is spreading a negative opinion of the sanctions that the EU is imposing at the domestic level. Right now this is one of the biggest challenges the EU is facing. It is not just the possibility that specific countries with specific interests might obstruct the adoption of new sanctions, but in the specific case of Hungary, there was even an attempt to undermine the legitimacy of the sanctions at the domestic level.

This is actually an isolated incident because, for the time being, the EU has been quite effective in adopting sanctions rounds, despite the heterogeneity within the council, particularly if we consider that most of its member states do not have a tradition of imposing sanctions within their national foreign policies. Most countries within the EU have only imposed sanctions in the framework of the EU. Taking into account that any country might actually veto and bring about the collapse of any sanctions regime at any time and the sanctions regimes are renewed every 6 or 12 months, it is pretty remarkable that this coherence has been maintained.

It is a permanent challenge that is always there. It is the elephant in the room. It is always present. In any case, the consequences that this has for any comparison with U.S. or Canadian sanctions is that there is much less flexibility because every new measure needs to be discussed and agreed upon. The EU is not and cannot be very fast in coming up with new measures, which is not the case in Canada. In Canada, the government has the flexibility and the ability to act much faster.

dirais que l'Afghanistan est un bon exemple où on favorise la contrebande et d'autres activités auxquelles s'adonnent les réseaux clandestins. Ce n'est peut-être pas dans notre intérêt d'emprunter cette voie.

Le sénateur Ravalia : Je remercie nos témoins. Ma question s'adresse à Mme Portela. Dans quelle mesure la philosophie politique enchâssée des gouvernements influence-t-elle l'efficacité des sanctions imposées par un groupe multipartite tel que l'Union européenne? Je pense à la philosophie actuelle du gouvernement hongrois, au changement récent en Italie à la suite des élections, le tout exacerbé par le chaos du Brexit. Lorsqu'un gouvernement et une philosophie politique changent alors que le groupe multipartite a déjà imposé des sanctions, arrive-t-il souvent que le maintien d'une approche cohérente se fragilise?

Mme Portela : C'est tout à fait ce qui se produit. En fait, le principe d'unanimité au sein de l'Union européenne représente le plus grand obstacle pour l'élaboration de ses propres politiques de sanctions. Le regroupement de pays doit compter sur l'appui des 27 membres, et chacun d'entre eux a un droit de veto. Le cas de la Hongrie pose particulièrement problème parce que, d'un côté, le pays donne au Conseil européen son accord pour les ensembles de sanctions, mais il leur donne ensuite mauvaise presse. Au niveau national, le pays répand une opinion négative des sanctions imposées par l'Union européenne. À l'heure actuelle, c'est un des plus importants défis auquel se heurte l'Union européenne. Le problème ne se limite pas à la possibilité que des pays aux intérêts précis bloquent l'adoption de nouvelles sanctions. Dans le cas de la Hongrie, le pays a même tenté de miner la légitimité des sanctions au niveau national.

À vrai dire, il s'agit d'un incident isolé parce que, jusqu'à présent, l'Union européenne a assez bien réussi à adopter des ensembles de sanctions, et ce, malgré l'hétérogénéité au sein du Conseil européen. C'est d'autant plus impressionnant quand on tient compte du fait que la plupart de ses États membres n'ont pas l'habitude, dans le cadre de leurs politiques d'affaires étrangères, d'imposer des sanctions. La plupart des pays de l'Union européenne ont seulement imposé des sanctions dans la structure de l'Union européenne. Le maintien de cette cohérence relève de l'exploit si on réfléchit au fait que tout pays pourrait imposer son veto en tout temps et occasionner l'effondrement de n'importe quel régime de sanctions. Les régimes de sanctions sont, de surcroît, renouvelés tous les 6 à 12 mois.

Ce défi est toujours présent et représente le gros problème dont personne n'ose parler. La menace pèse continuellement sur le Conseil européen. Quoi qu'il en soit, on peut conclure que le système de l'Union européenne prévoit beaucoup moins de souplesse que ceux des États-Unis et du Canada parce que toute nouvelle mesure doit faire l'objet d'une discussion et d'un consensus. Contrairement au Canada, l'Union européenne n'est pas très rapide pour adopter de nouvelles mesures, et ne peut agir rapidement. Ici, le gouvernement possède la souplesse et la capacité d'agir beaucoup plus rapidement.

Probably the most obvious consequence of the fact that every new sanctions wave and every new sanctions measure requires the agreement of 27 member states is the fact that EU sanctions policy is more moderate than that of the U.S. It follows the lead of the U.S. but always with a distance. It thinks twice before blacklisting individuals. The European blacklists are not as long as those of the U.S. and generally the sanctions packages are not as far-reaching as those of the U.S. This basically accounts for the discrepancy between U.S. and EU sanctions policy.

I think that these are really the most important aspects to highlight.

Senator M. Deacon: Thank you to the witnesses for being here today. This question is for both of you. Yesterday, we got into some discussion about how effective sanctions are at curbing behaviour and bringing certain groups to the table by putting pressure on them. I would like you to comment on that, but more specifically, is there a distinction on the effectiveness of the sanctions when it's for certain things? For instance, regarding human rights abuses within a state, such as Iran, which is attacking its own people, or when it is an open conflict, such as Russia's invasion of Ukraine, is there a nuance there in which kind of scenario sanctions are most effective? We often hear that we just look at each situation case by case. I'm wondering if either one of you have some thoughts on that. Perhaps we can start with Ms. Portela.

Ms. Portela: Thank you very much for this question. Indeed, I think this is one of the most important questions, but I actually have a point to raise as far as effectiveness is concerned. What is our standard of success? When do we consider sanctions to be effective? Because the most important factor for every evaluation is first to determine what our objective is.

If human rights abuses have been perpetrated and we impose sanctions, what action exactly are we expecting? Do we want the perpetrators to be brought to justice in the country where the events have taken place? Do we want an indictment by the International Criminal Court? Do we want the violence or the abuses to stop? How effective the sanctions are really depends on the objectives.

I am afraid that, simply on the basis of the existing legislation, it is not very clear — neither to the general public nor to perpetrators or victims — what exactly the listing of these perpetrators is meant to achieve. Since we don't have any

La conséquence la plus évidente de cette exigence de consensus parmi les 27 États membres pour chaque nouvelle vague de sanctions et chaque nouvelle mesure liée aux sanctions se voit dans la nature plus modérée des sanctions de l'Union européenne comparativement à celles des États-Unis. L'Union européenne suit l'exemple des États-Unis, mais toujours en gardant une distance. Elle y pense à deux fois avant de mettre des personnes sur une liste noire. Les listes noires européennes ne sont pas aussi longues que celles des États-Unis et, en général, les ensembles de sanctions en Europe ne sont pas aussi vastes qu'aux États-Unis. Voilà qui explique, en gros, l'écart entre les politiques de sanctions des États-Unis et de l'Union européenne.

Je pense avoir souligné les aspects les plus importants.

La sénatrice M. Deacon : Je remercie les témoins de comparaître devant nous aujourd'hui. Ma question s'adresse à chacun d'entre vous. Hier, nous nous sommes demandé si les sanctions sont efficaces pour calmer les comportements et amorcer des discussions avec certains groupes puisqu'elles exercent des pressions sur eux. J'aimerais vous entendre là-dessus, mais, plus précisément, j'aimerais savoir s'il faut faire la distinction entre l'efficacité des différentes sanctions selon les objectifs qu'elles visent. Par exemple, si on compare les violations des droits de la personne au sein d'un état — comme l'Iran, qui attaque ses propres citoyens — à un conflit ouvert — comme l'invasion russe de l'Ukraine —, y a-t-il une nuance quant au scénario où les sanctions sont les plus efficaces? On entend souvent que chaque situation est étudiée au cas par cas. Je me demande si l'un d'entre vous a une opinion sur le sujet. Nous pourrions commencer par Mme Portela.

Mme Portela : Merci beaucoup de la question. Il s'agit effectivement d'une des questions les plus importantes, mais j'aimerais soulever un point par rapport à l'efficacité. En quoi consiste notre norme de réussite? Comment qualifier des sanctions d'efficaces? Le premier facteur pour toute évaluation est d'abord de déterminer notre objectif.

Si des droits de la personne ont été violés et que nous imposons des sanctions, à quelle action nous attendons-nous exactement? Voulons-nous que les auteurs des crimes soient traduits en justice dans le pays où les événements ont eu lieu? Désirons-nous une mise en accusation devant la Cour pénale internationale? Voulons-nous que la violence ou que les violations cessent? L'efficacité des sanctions dépend avant tout des objectifs.

Je crains que, si on se fie simplement aux lois existantes, l'objectif voulu de la liste des auteurs de crimes soit plutôt nébuleux, tant pour la population que pour les bourreaux et les victimes. En l'absence d'objectifs explicites ou de propositions

explicit goal or any prescription as to what exactly we want to see, it is very difficult to assess whether the sanctions are effective or not.

We can always argue that they have been effective in terms of deterring similar behaviour from third countries. Perhaps the same violations do not repeat themselves in the same country for a period of five years, or we see no escalation. Depending on how we define success, particularly based on the objective of the sanctions regime, we can claim that they have been successful or not. That's actually something that makes it difficult to give a conclusive response to this question.

Mr. Juneau: First, I fully agree that it is extremely difficult to measure based on lack of clarity on the objective and lack of information. I would say even based on the case of Iran, there is a debate on whether sanctions pushed Iran to negotiate on a nuclear deal with the JCPOA that came up in 2015. There are some who say Iran would have done the nuclear deal anyway because it was in its interests. How much impact the sanctions had is very hard to measure because you don't have the counterfactual.

What did work with those sanctions is they were multilateral, they were not just from the U.S. and they were enforced. So you had Malaysia, India, South Korea and Turkey — all of those countries that Iran normally would have used to evade American sanctions, they were, to a large extent — but not 100% — participating in enforcement. Even then, it's far from a guarantee.

I would say that in the case of the objective, if it's not changing behaviour, which is often the way Western governments frame it publicly, in practice, the impact they have is to hurt your adversary. We don't frame it like that, but in many cases, that's what we try to do and we succeed a lot.

Senator Richards: Thank you to the witnesses. I'm going to ask the same kind of question about Iran. You said, Mr. Juneau, that they are becoming more economically powerful, so that means their own people, as we have seen in the last three months, are suffering. I am wondering if that is a test case of how faulty sanctions can be. That's my question to you.

To Ms. Portela, you mentioned Haiti, and I don't even know who is in control in Haiti anymore, so what would these sanctions be against?

quant aux conséquences désirées, il est très difficile d'évaluer si les sanctions sont efficaces ou pas.

On peut toujours avancer que les sanctions se sont révélées efficaces puisqu'elles ont dissuadé des pays tiers de copier les comportements indésirables. Les mêmes violations ne se répètent peut-être pas dans le même pays pendant une période de cinq ans, ou les comportements ne s'enveniment pas. Selon notre définition de la réussite, surtout par rapport à l'objectif du régime de sanctions, on peut prétendre que les sanctions ont fonctionné ou pas. Dans ce contexte, il est difficile de répondre de façon concluante à la question.

M. Juneau : Tout d'abord, je conviens entièrement qu'il est extrêmement difficile de mesurer la réussite lorsque l'objectif manque de clarté et que les renseignements sont incomplets. J'irais jusqu'à dire, au sujet de l'Iran, que les experts ne s'entendent pas pour dire que les sanctions ont incité l'Iran à négocier une entente nucléaire dans le cadre du Plan d'action global commun, ou PAGC, qui a vu le jour en 2015. Certains avancent que l'Iran aurait accepté l'accord nucléaire de toute façon puisqu'il répond à ses intérêts. Il est très difficile de mesurer l'incidence des sanctions puisqu'il nous manque les données hypothétiques.

La réussite de ces sanctions réside dans le fait qu'elles étaient multilatérales, qu'elles ne provenaient pas seulement des États-Unis et qu'elles ont été mises en œuvre. La Malaisie, l'Inde, la Corée du Sud et la Turquie — tous des pays dont l'Iran se serait normalement servi pour contourner les sanctions américaines — participaient dans une grande mesure — mais pas à 100 % — à l'application des sanctions. Même avec cet appui, la réussite des sanctions est loin d'être garantie.

Pour ce qui est de l'objectif, je dirais que, s'il ne s'agit pas de changer les comportements — comme les gouvernements occidentaux présentent souvent la situation —, le but, en pratique, est de miner son adversaire. Ce n'est pas ainsi qu'on décrit les objectifs, mais, dans bien des cas, c'est ce que nous tentons d'accomplir, et nous y parvenons souvent.

Le sénateur Richards : J'aimerais remercier les témoins. Je vais poser le même genre de questions à propos de l'Iran. Vous avez dit, monsieur Juneau, que le régime devient de plus en plus puissant économiquement, ce qui signifie que le peuple, lui, souffre, comme nous l'avons constaté au cours des trois derniers mois. Je me demande s'il ne s'agit pas là d'un exemple du caractère lacunaire des sanctions. C'est la question que je vous pose.

Madame Portela, vous avez parlé d'Haïti. Je ne sais même plus qui est à la tête du pays, alors à quoi serviraient ces sanctions?

Mr. Juneau: In the case of Iran, there is quite a bit of literature on the impact of sanctions, even if it's always difficult to quantify for the reasons that Professor Portela explained very well in the previous question.

The debate on Iran is to find the balance between targeted sanctions and sweeping sanctions. Targeted sanctions can work quite well, including for some of the reasons that I mentioned in my opening remarks.

The challenge with the more sweeping kind of sanctions, the de facto trade embargo that the U.S. is trying to impose on Iran — at least on some of its commodities — is the cost-benefit analysis. I'm not sure what the answer to that is. We are hurting the government. We are starving it of oil money, which weakens it and prevents it from spending money on its foreign policy supporting Hezbollah and other groups. That is consistent with the objectives that we should have.

On the other hand, it's hurting the population. What is the impact of that? There is the humanitarian dimension, which is dramatic. Are we pushing the population to protest against their government? That's a very crude and raw way to frame it, but it has to be part of the question. I'm not sure what the answer to that is. These are difficult questions.

The Deputy Chair: Thank you. Professor Portela, please tell us who is in charge in Haiti.

Ms. Portela: The UN sanctions imposed on Haiti are not against the government or anyone who is in charge; they're against gangs that are terrorizing the population.

This connects with a long tradition in the post-Cold War practice of the UN Security Council of targeting and blacklisting non-state actors. This has already been going on for a long time. This is probably something that has facilitated the adoption of these sanctions.

We increasingly see rebel groups and individuals on blacklists that are not connected to government but are basically non-state actors, and if they are considered to be threats to international peace and security — or peace and security, period — they can get blacklisted. That's basically the story in Haiti at the moment.

Senator Richards: Thank you very much.

Senator Coyle: My question is for Mr. Juneau. I appreciated your very concise points. I would like to drill down on this second point, which is that it's hard to withdraw sanctions.

M. Juneau : En ce qui concerne l'Iran, il y a pas mal de documentation sur les répercussions des sanctions, même si c'est toujours difficile à quantifier pour les raisons que Mme Portela a très bien expliquées dans sa réponse à la question précédente.

Le débat sur l'Iran porte sur la capacité à trouver un équilibre entre des sanctions ciblées et des sanctions générales. Les sanctions ciblées peuvent assez bien fonctionner, notamment pour certaines des raisons que j'ai mentionnées dans mes remarques liminaires.

Le problème, avec les sanctions plus générales, telles que l'embargo commercial de facto que les États-Unis tentent d'imposer à l'Iran — du moins sur certains de ses produits de base —, c'est l'analyse des coûts et des avantages. Je ne suis pas certain de connaître la solution. Nous nuisons au gouvernement. Nous le privons de l'argent du pétrole, ce qui l'affaiblit et l'empêche de consacrer des fonds à sa politique étrangère pour soutenir le Hezbollah et d'autres groupes. Cela rejoint les objectifs que nous devrions avoir.

D'un autre côté, ce genre de sanctions nuit à la population. Quelles en sont les répercussions? Il y a l'aspect humanitaire, qui est dramatique. Poussons-nous la population à protester contre son gouvernement? C'est une façon très crue de présenter les choses, mais cela doit faire partie des discussions. Je ne suis pas certain de connaître la réponse. Ce sont des questions difficiles.

Le vice-président : Merci. Pourriez-vous nous dire qui détient l'autorité en Haïti, madame Portela?

Mme Portela : Les sanctions de l'ONU imposées à Haïti ne sont pas dirigées contre le gouvernement ou les autorités, mais contre les gangs qui terrorisent la population.

Cette démarche s'inscrit dans une longue tradition du Conseil de sécurité des Nations unies, qui, dans ses pratiques dans la période de l'après-guerre froide, mettait des acteurs non étatiques sur une liste noire et leur imposait des mesures ciblées. Cette pratique existe depuis longtemps, et cela a probablement facilité l'adoption de ces sanctions.

De plus en plus, des groupes rebelles et des individus non reliés au gouvernement, et donc essentiellement des acteurs non étatiques, se retrouvent sur des listes noires s'ils sont considérés comme des menaces pour la paix et la sécurité internationales — ou pour la paix et la sécurité tout court. Cela peut se produire. Voilà essentiellement ce qui se passe en Haïti présentement.

Le sénateur Richards : Merci beaucoup.

La sénatrice Coyle : Ma question s'adresse à M. Juneau. J'ai beaucoup apprécié votre concision. Cela dit, j'aimerais revenir au deuxième point que vous avez soulevé, à savoir qu'il est difficile de retirer des sanctions.

Here we are reviewing these acts now, so this is a chance to see what should have been in them in the first place and, perhaps, what could be added to them in terms of mechanisms as well as legislation. If you could get into more detail on what you might have said on that if you had a little more time, I would appreciate it.

Mr. Juneau: That's a very good question. The specific case that I was referring to, but far from the only one, is the Justice for Victims of Terrorism Act, which was passed in 2012. It allows the government to list states as sponsors of terrorism. Two are on that list: Iran and Syria. That leads to a range of consequences, including sanctions and measures more broadly.

The issue that I have with the Justice for Victims of Terrorism Act is not to disagree with the fact that Iran is a state sponsor of terrorism — it is, that's a problem and we should do something about it. The issue is by listing a state as a sponsor of terrorism, it's difficult to remove it from that list when we should decide it's in our interest or that listing has consequences that make other initiatives very difficult.

In this case, listing a state as a sponsor of terrorism is procedurally quite simple. It's the result of an order-in-council. There is no change to legislation or anything like that. Bureaucratically, it's quite easy.

The problem, which came up when the government wanted to reopen embassies with Iran after 2015, was the listing itself does not prevent the opening of embassies, which I think was useful because you need to talk to the bad guys in blunt terms. Iran said, "Okay, but you need to remove us from that list." Canada politically could not do it. Politically, it amounts to saying Iran is not a sponsor of terrorism, which is factually inaccurate and politically extremely unappealing. The government had its hands tied behind its back, when it wanted to reopen embassies with Iran because it assessed it was in its interests, which I think was the right move, but they couldn't do it. I am simplifying things because other factors were making that reopening of embassies complicated; it was not only that element.

For me, the broader point, if you extrapolate, is when you impose sanctions, they take on a life of their own. They become very difficult to remove, and they have unintended consequences — or intended consequences by the legislator at the time, but unintended for future governments. Having a hand tied behind your back, in some cases, can damage your broader interests. I'm not saying don't do it; I'm saying to be very careful when you think about that over the long term.

Nous sommes en train de réviser ces lois. Nous avons donc l'occasion de réfléchir à ce qui aurait dû y figurer dès le départ, et, peut-être, à ce qui pourrait être ajouté en matière de mécanismes ou de mesure législative. Qu'auriez-vous ajouté, si vous aviez eu un peu plus de temps? Si vous pouviez nous en dire plus à ce sujet, je vous en serais reconnaissante.

M. Juneau : C'est une excellente question. Je faisais référence à la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme, qui a été adoptée en 2012. Cela dit, c'est loin d'être le seul exemple. Cette loi permet au gouvernement de dresser la liste des États qui parrainent le terrorisme. On en compte deux sur cette liste : l'Iran et la Syrie. Cela entraîne une série de conséquences, notamment des sanctions et des mesures plus générales.

Cependant, la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme me pose problème à un certain égard. Je ne dis pas que l'Iran n'est pas un État qui parraine le terrorisme — c'est bel et bien le cas, et c'est un problème qu'il faut régler. Cela dit, lorsqu'on déclare qu'un État parraine le terrorisme et qu'on l'inscrit sur la liste, il est ensuite difficile de l'en retirer si l'on décide que ce serait dans notre intérêt de le faire ou si cette liste nuit à d'autres initiatives.

Dans le cas présent, l'inscription d'un État sur la liste des pays qui parrainent le terrorisme est une procédure assez simple. Cela se fait par décret. Il n'est pas nécessaire de changer une loi ou quoi que ce soit du genre. Du point de vue bureaucratique, c'est assez facile.

Un problème est survenu lorsque le gouvernement a souhaité rouvrir des ambassades avec l'Iran en 2015. La liste en soi n'empêche pas l'ouverture d'ambassades, ce qui est utile, je pense, car il faut parler aux méchants très franchement. L'Iran a dit : « d'accord, mais vous devez nous retirer de cette liste ». Le Canada ne pouvait pas le faire politiquement. Sur le plan politique, cela revient à dire que l'Iran ne parraine pas le terrorisme, ce qui est factuellement inexact et politiquement très peu attrayant. Le gouvernement avait les mains liées dans le dos lorsqu'il a voulu rouvrir les ambassades avec l'Iran parce qu'il estimait que c'était dans son intérêt — et à mon avis c'était la chose à faire —, mais il n'a pas pu le faire. Je simplifie les choses parce que d'autres facteurs rendaient cette réouverture d'ambassades compliquée; il n'y avait pas que cet élément.

Si on extrapole de façon plus générale, je dirais que les sanctions, une fois adoptées, prennent leur propre envol. Il devient très difficile de les retirer et elles ont des conséquences imprévues — ou des conséquences prévues par le législateur de l'époque, mais imprévues pour les gouvernements futurs. Dans certains cas, le fait d'avoir une main attachée dans le dos peut nuire à vos intérêts généraux. Je ne dis pas qu'il ne faut pas le faire; je dis qu'il faut être très prudent et réfléchir à long terme.

Ms. Portela: The sanctions practice of the UN and also of the EU has adopted a habit of including a sunset clause in every sanctions regulation. This has the advantage of making it easier to terminate the sanctions regime when it is necessary, so it's never defined as an open-ended exercise. The benefit is that every year there is a compulsory review of how that sanctions regime is going and whether the listings are still relevant. It provides an opportunity to take stock that otherwise wouldn't be there.

One of the biggest debates that has been taking place in the sanctions domain in the EU over recent years has been precisely whether humanitarian exceptions are sufficient to allow humanitarian operators to work in the countries that are under EU sanctions. In every sanctions regime, every regulation must make sure that, first, there is sufficient support for companies to be able to implement them properly so that there is sufficient information to support them, and second, the humanitarian exemptions are ample enough to allow for humanitarian action to continue. So perhaps these are things that should be included in every regulation and be taken into account when reviewing the existing legislation.

Senator Boniface: Thank you both for being here.

Mr. Juneau, I'm interested in your reference to the targeted sanctions versus the broader sanctions. I'm thinking of it through the eyes of a government, and it doesn't matter which one. It would seem to me that it's more politically feasible to go broader than to try to explain targeted sanctions. In your research, did you find anything in terms of what compels governments to do that?

Mr. Juneau: If I understand your question correctly, I did not specifically look at it in terms of public opinion support. On that, I don't have numbers. I'm not sure they exist. That would be an interesting question.

Part of the point I made briefly at the opening is I understand why it may be appealing for governments to go for sweeping sanctions. Is there more public support? I don't know. But going again to the case of Iran, you have a number of stakeholders within the opposition and within civil society who are making a vocal case for listing the IRGC under the Criminal Code.

Emotionally, I absolutely understand where that appeal comes from, especially when, to be specific, you see that coming from the families of the victims of Flight PS752. It's much more simple, sweeping and sensational in terms of its impact.

One of the problems was that the government would not be able to implement that. It would not be able to enforce that because of the labour intensity of following up on sanctions to

Mme Portela : Dans leur pratique d'imposition de sanctions, l'ONU et l'UE ont pris l'habitude d'inclure une disposition de temporisation dans tout règlement en la matière. Ainsi, il est plus facile de retirer le régime de sanctions lorsque cela s'avère nécessaire. Les sanctions ne sont jamais un exercice à durée indéterminée. L'avantage, c'est qu'il y a un examen annuel obligatoire de l'évolution du régime de sanctions et de la pertinence des listes. Cela donne l'occasion de faire le point, chose qui n'aurait pas été possible autrement.

Au cours des dernières années, l'un des plus grands débats en matière de sanctions dans l'UE portait sur l'idée de savoir si les exemptions humanitaires sont suffisantes pour permettre aux responsables humanitaires de travailler dans les pays qui se sont vus imposer des sanctions par l'UE. Dans chaque régime de sanctions, on doit d'abord veiller à ce que chaque règlement offre un soutien suffisant pour que les entreprises puissent les mettre en œuvre correctement, de sorte qu'il y ait suffisamment d'informations pour les soutenir, puis que les exemptions humanitaires sont suffisamment larges pour permettre à l'action humanitaire de se poursuivre. Ce sont donc peut-être des éléments qui devraient être inclus dans chaque règlement et être pris en compte lors de la révision des mesures législatives actuelles.

La sénatrice Boniface : Je vous remercie tous deux d'être ici.

Monsieur Juneau, votre comparaison entre les sanctions ciblées et les sanctions plus générales m'intéresse. J'y pense du point de vue d'un gouvernement, et peu importe lequel. Il me semble qu'il est plus facile politiquement d'imposer des sanctions plus générales que d'essayer d'expliquer des sanctions ciblées. Dans vos recherches, avez-vous trouvé quelque chose sur ce qui pousse les gouvernements à agir de la sorte?

M. Juneau : Si je comprends bien votre question, je n'ai pas examiné spécifiquement la question du soutien de l'opinion publique. Je n'ai pas de statistiques à ce sujet. Je ne suis pas certain qu'il y en ait. Ce serait une question intéressante.

Dans mes remarques liminaires, j'ai brièvement dit que je comprenais pourquoi il pouvait être attrayant pour les gouvernements d'imposer des sanctions plus générales. De telles sanctions obtiennent-elles davantage le soutien de la population? Je l'ignore. Cela dit, pour en revenir au cas de l'Iran, un certain nombre de parties prenantes dans l'opposition et dans la société civile plaident ardemment en faveur de l'inscription du CGRI sur la liste en vertu du Code criminel.

Je comprends entièrement ce désir d'un point de vue émotif, et surtout lorsque cette demande vient des familles des victimes du vol PS752. L'impact est beaucoup plus simple, radical et sensationnel.

Le problème, c'est que le gouvernement ne serait pas en mesure de mettre en œuvre une telle chose. Il ne serait pas en mesure de l'appliquer, parce qu'il faudrait trop d'effectifs pour

literally hundreds of thousands of IRGC conscripts, many of whom already live here as permanent residents or citizens. Regarding enforcement in terms of border security, when individuals show up at the border, what if an individual was a cook in the IRGC in 1997 as a conscript? Do you enforce sanctions or not? The answer then is to have exemptions. In practice, again, that doesn't work because these exemptions impose massive requirements on the intelligence community to actually know if the individual was a cook or not or if he killed people with his own hands and so on. That's why the enforcement is extremely difficult.

Politically, the problem is that it's very difficult for the government to say, on the bottom line, "Sorry, we can't do it." Politically, that's not appealing, and I get that.

Senator Boniface: Okay. To our witness from beautiful Valencia, Spain — how fortunate you are — can you give me a sense of what you see coming forth for Haiti, given all the complicated circumstances there?

Ms. Portela: Thank you. Actually, I'm not an expert on Haiti. I was just highlighting the fact that very recently the UN Security Council has imposed new sanctions, which had not happened for a long time. It is rather exceptional that now a new sanctions regime has been imposed.

Basically, my prediction is that there will be more sanctions imposed on Haiti, unless violence stops and the social situation stabilizes. For the action of gangs to merit the imposition of sanctions by the UN Security Council, obviously the situation is very acute. There might be a need for stepping up, for intervention. That's all I can say. Thank you.

[Translation]

Senator Dalphond: My question is for both of our very interesting witnesses. According to your research, what are the most effective sanctions that have been put in place in the past? Why do you consider them effective? What results have they helped achieve? Can we start with Professor Juneau's answer?

Mr. Juneau: Keeping in mind Professor Portela's important caveat in response to another question a few minutes ago, the issue of effectiveness depends a great deal on the initial goal, which is not always clear or transparently announced.

assurer le suivi des sanctions imposées à des centaines de milliers de conscrits du CGRI, dont beaucoup vivent déjà ici en tant que résidents permanents ou citoyens. Pensons à l'application des sanctions du point de vue de la sécurité frontalière. Disons qu'un individu se présente à la frontière. Que se passe-t-il si cette personne a autrefois été conscrit et cuisinier dans le CGRI en 1997? Est-ce qu'on applique les sanctions, ou pas? Il convient alors de prévoir des exemptions. Cela dit, à nouveau, cela ne fonctionne pas concrètement, car ces exemptions représentent tout un travail pour la communauté du renseignement, qui doit déterminer si l'individu concerné a bel et bien été cuisinier, s'il a directement tué des gens, et cetera. Voilà pourquoi il est si difficile d'appliquer de telles mesures.

D'un point de vue politique, le problème, c'est qu'il est très difficile pour le gouvernement de dire, en fin de compte : « désolé, mais nous ne pouvons pas le faire ». Ce n'est pas attrayant politiquement, et je le comprends.

La sénatrice Boniface : D'accord. Je vais maintenant m'adresser à notre témoin qui se trouve dans la belle ville de Valence, en Espagne — quelle chance vous avez. Pouvez-vous me donner une idée de ce que vous entrevoyez pour Haïti, compte tenu du contexte actuel compliqué dans ce pays?

Mme Portela : Merci. En fait, je ne suis pas une experte d'Haïti. Je soulignais simplement le fait que le Conseil de sécurité des Nations unies vient d'imposer de nouvelles sanctions, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps. Il est assez exceptionnel qu'un nouveau régime de sanctions soit imposé de nos jours.

Essentiellement, je prédis que d'autres sanctions seront imposées à Haïti, à moins que la violence ne cesse et que la situation sociale ne se stabilise. Si le Conseil de sécurité des Nations unies a jugé bon d'imposer des sanctions aux gangs, c'est parce que la situation est très grave, de toute évidence. Il faudra peut-être en faire davantage, ou prévoir une intervention, même. C'est tout ce que je peux dire. Merci.

[Français]

Le sénateur Dalphond : Ma question s'adresse à nos deux très intéressants témoins. D'après vos recherches, quelles sont les sanctions les plus efficaces qui ont été mises en vigueur par le passé? Pourquoi les considérez-vous comme efficaces? Quels résultats ont-elles permis d'atteindre? Peut-on commencer par la réponse du professeur Juneau?

M. Juneau : En gardant en tête l'importante mise en garde de la professeure Portela en réponse à une autre question il y a quelques minutes, la question de l'efficacité dépend beaucoup de l'objectif initial, qui n'est pas toujours clair ou annoncé de façon transparente.

If the objective is to penalize our adversary, which is often, in practice, the main objective even if it is not called that, sanctions against Iran have been a huge success. Before the revolution, Iran produced 6 million barrels of oil per day. Since the revolution 43 years ago, Iran has never reached 4 million barrels and has often produced 3 million, 2.5 million or 2 million barrels of oil per day.

If we do a little math, the economic cost of this forced production cut to Iran is hundreds of billions of dollars per year. If we determine that the objective of the sanctions was to hurt Iran, we can conclude that we have strangled this country economically, keeping in mind the consequences that the situation has caused in terms of humanitarian suffering. In terms of strangling a hostile government and taking money out of its coffers, it was a huge success. One can extend the discussion to sanctions beyond the oil embargo, but this illustrates the power of what has been imposed on Iran.

The Deputy Chair: Thank you.

Ms. Portela: Thank you very much for your question. Since we are in a hurry, I will speak in English, as I will be able to speak more quickly.

[English]

There are a couple of cases that are generally recognized as having been effective. The most consensual one would be South Africa because there was an end to the apartheid regime, which was the original rationale for the imposition of sanctions. This is already long ago, but it's basically considered the beacon in terms of sanctions effectiveness.

There is also a good case to be made — and perhaps Professor Juneau will have a different opinion here — that the sanctions on Iran were effective in bringing about the Iran deal because they gave an incentive to Iran to sit down at the negotiating table and negotiate in good faith and with a written agreement, basically.

Then there are also some recent cases in which one could claim that there have been successes for sanctions. In most cases, they had to do with African countries located in sub-Saharan Africa that agreed to organizing elections after development aid had been interrupted or the suspension of development aid had been threatened. This is a specific type of country with a specific type of sanctions tool.

If we look at the case of Uzbekistan in 2005, where sanctions were imposed requesting the launch of an investigation into the Andijan events where a mass protest was violently repressed, the investigation actually took place. Perhaps we can see that there have been certain cases where at least limited objectives have been met.

Si l'objectif est de pénaliser notre adversaire, ce qui est souvent, en pratique, l'objectif principal même si on ne le nomme pas ainsi, les sanctions contre l'Iran ont été un énorme succès. Avant la révolution, l'Iran produisait 6 millions de barils de pétrole par jour. Depuis la révolution il y a 43 ans, l'Iran n'a jamais atteint 4 millions de barils et a souvent produit 3 millions, 2,5 millions ou 2 millions de barils de pétrole par jour.

Si on fait un petit exercice mathématique, le coût économique de cette baisse de production forcée pour l'Iran représente des centaines de milliards de dollars par année. Si l'on détermine que l'objectif des sanctions était de faire mal à l'Iran, on peut conclure que l'on a étranglé ce pays économiquement, tout en gardant en tête les conséquences que la situation a provoquées sur le plan de la souffrance humanitaire. Pour ce qui est d'asphyxier un gouvernement hostile et d'enlever de l'argent de ses coffres, ce fut un énorme succès. On peut élargir la discussion aux sanctions au-delà de l'embargo sur le pétrole, mais cela illustre la puissance de ce qui a été imposé à l'Iran.

Le vice-président : Merci.

Mme Portela : Merci beaucoup de votre question. Étant donné que nous sommes pressés, je vais m'exprimer en anglais, parce que je pourrai parler plus rapidement.

[Traduction]

Certaines sanctions ont été généralement jugées efficaces par le passé. Beaucoup s'entendent sur le cas de l'Afrique du Sud, car le régime d'apartheid a pris fin, ce qui était la raison initiale de l'imposition de sanctions. C'était il y a longtemps déjà, mais ce cas sert essentiellement de balise en matière d'efficacité des sanctions.

Il y a également de bonnes raisons de penser — et peut-être que M. Juneau pensera autrement — que les sanctions contre l'Iran ont été efficaces pour aboutir à l'entente avec l'Iran, parce qu'elles ont essentiellement incité cette dernière à s'asseoir à la table des négociations pour négocier de bonne foi et à conclure une entente écrite.

Il y a aussi quelques cas récents où l'on pourrait affirmer que les sanctions ont été efficaces. Dans la plupart des cas, il s'agit de pays africains situés en Afrique subsaharienne qui ont accepté d'organiser des élections après l'interruption de l'aide au développement ou après avoir reçu la menace de la suspension de cette aide. Il s'agit d'un type particulier de pays avec un type particulier de sanctions.

Prenons le cas de l'Ouzbékistan en 2005, qui s'est vu imposer des sanctions pour exiger le lancement d'une enquête sur les événements d'Andijan, où une manifestation de masse a été violemment réprimée. Il y a bel et bien eu enquête par la suite. Dans certains cas, on pourrait dire qu'on a quand même pu atteindre des objectifs limités.

Also, in the case of Belarus in 2016, the EU terminated its sanctions regime after a large number of political prisoners were released. There have been at least certain cases where an argument can be made that they were effective.

But again, the big question here is: What was the objective of these sanctions regimes? In many cases, this was not really spelled out. If we consider that the objective of the sanctions regime on Belarus was to bring about a democratic transition, then the sanctions failed.

To make things worse, if we look at cases like Myanmar or Belarus, where sanctions have been lifted because they were considered to at least have brought about some improvements — for example, in the case of Myanmar, a transition to a civilian government instead of a purely military government — what we witnessed is that shortly afterwards there was a relapse. The Rohingya massacres taking place in Myanmar brought a new sanctions regime to that country. Then Belarus also adopted a number of very hostile and repressive policies toward its own population, so these sanctions regimes were reinstated, which also puts an interrogation mark on whether they had been effective in the first place.

The Deputy Chair: Thank you, professor.

Senator Greene: Thank you very much. My question has partially been asked by Senator Boniface, but I'll ask it in a different way.

What do you think is the role of the imposition of sanctions? What is the role of public opinion in the host country, given the fact that sanctions have to be rooted in law, which is something different than public opinion? To what extent is public opinion a factor?

Mr. Juneau: Well, as I said in response to the previous question, I'm not aware of research specifically on that, either on the academic side or by public opinion firms. I don't have a firm answer to that. I would leave time for my colleague because she may have a broader perspective.

Ms. Portela: Thank you very much. I understand that the host country is the sender country and not the target country. Is that correct?

Senator Greene: Yes.

Ms. Portela: Okay. Basically, there is a strand of research on the purposes of sanctions that actually sees the rationale for the imposition of sanctions in increasing the popularity of the sanction-sending government because it is seen to be trying to resolve a situation and deal with a situation so as not to appear inactive.

De même, dans le cas du Bélarus en 2016, l'UE a mis fin à son régime de sanctions après la libération d'un grand nombre de prisonniers politiques. Dans certains cas, on peut faire valoir que les sanctions ont été efficaces.

Cela dit, à nouveau, la grande question, c'est : quel était l'objectif de ces régimes de sanctions? Bien souvent, cet objectif n'a pas été établi de façon explicite. Si l'on considère que l'objectif du régime de sanctions imposé au Bélarus était de provoquer une transition démocratique, alors les sanctions ont échoué.

Pire encore, si l'on se penche sur des cas comme ceux du Myanmar et du Bélarus, où les sanctions ont été levées parce que l'on considérait qu'elles avaient à tout le moins apporté quelques améliorations — notamment une transition vers un gouvernement civil au lieu d'un gouvernement purement militaire au Myanmar —, on constate que les choses se sont gâtées peu après. Des Rohingyas ont été massacrés au Myanmar, qui s'est ensuite vu imposer un nouveau régime de sanctions. Quant au Bélarus, il a également adopté un certain nombre de politiques très hostiles et répressives à l'égard de sa propre population, de sorte que ces régimes de sanctions ont été rétablis, ce qui nous fait aussi mettre en doute l'efficacité de ces sanctions en premier lieu.

Le vice-président : Merci, madame Portela.

Le sénateur Greene : Merci beaucoup. La sénatrice Boniface a déjà posé ma question en partie, mais je vais la formuler autrement.

À quoi sert l'imposition de sanctions, selon vous? Quel est le rôle de l'opinion publique dans le pays hôte, étant donné que les sanctions doivent être ancrées dans la loi, ce qui est différent de l'opinion publique? Dans quelle mesure l'opinion publique est-elle un facteur?

M. Juneau : Eh bien, comme je l'ai dit en répondant à la question précédente, je ne suis pas au fait de recherches précises à ce sujet, que ce soit dans le milieu académique ou par des maisons de sondage d'opinion. Je n'ai pas de réponse précise à vous donner. Je céderais la parole à ma collègue, car elle a peut-être un point de vue plus global.

Mme Portela : Merci beaucoup. Si je comprends bien, le pays hôte est le pays qui impose des sanctions, et non pas celui qui est ciblé par ces dernières. Est-ce exact?

Le sénateur Greene : Oui.

Mme Portela : Très bien. En gros, selon un courant de recherche sur les objectifs des sanctions, l'imposition de sanctions est justifiée par le fait que le gouvernement qui impose des sanctions bénéficie d'une popularité accrue parce qu'il donne l'impression d'essayer de régler une situation et d'y faire face pour ne pas paraître inactif.

There are researchers who actually highlight that sanctions are often not imposed with the idea of bringing about a policy change in the target country, but they are rather meant to support the popularity of the sender government.

This research has been done specifically with regard to the popularity of presidents in the U.S., given that the U.S. is the main sender of sanctions worldwide. Basically, the results of that research tended to support the idea that it enhanced the popularity of presidents to be seen as dealing with a crisis by imposing sanctions.

It has also been highlighted that this is an effect of sanctions — giving the image that the government is active and proactive and is tackling issues. This is an effect that takes place automatically without necessarily having to see a modification in the situation on which they are imposed.

Another aspect of the popularity of sanctions in sending countries has to do precisely with the previous questions on the preference for targeted sanctions. International public opinion, specifically in organized civil society, didn't react well to comprehensive sanctions that have been imposed in the past, such as, notably, the full embargo imposed on Iraq brought about such a high level of suffering in the population, increasing levels of morbidity, child mortality and really gave the civilian population such a hard time, particularly given that the population was not directly responsible for nuclear proliferation or for the invasion of Kuwait. It was regarded as basically being a population that was innocent but was still suffering the consequences of comprehensive embargos.

One of the reasons why targeted sanctions are preferred over comprehensive embargos is that they make the sanctions much more palatable to the population of the sending countries and, needless to say, the population of the target country and to the global south, which is generally quite negatively disposed toward unilateral sanctions.

The Deputy Chair: Thank you, professor.

Senator Woo: Dr. Portela, could you send us a reference to the research that you just referred to on public opinion concerning sanctions in the sending country? That would be very helpful for us.

The Deputy Chair: I take it by your nod that you will do that, professor? Thank you.

Senator Woo: Thank you so much. Could I ask either of the witnesses to comment on the efficacy of sanctions on the DPRK — North Korea — in terms of the objective of either improving the human rights situation in North Korea and/or improving peace and security on the Korean peninsula?

Certains chercheurs soulignent que, bien souvent, les sanctions ne sont pas imposées dans le but de provoquer un changement de fond dans le pays cible, mais qu'elles sont plutôt destinées à appuyer la popularité du gouvernement qui les impose.

La recherche effectuée dans ce domaine a tenu compte précisément de la popularité des présidents aux États-Unis, soit le pays qui impose le plus de sanctions dans le monde. En somme, les résultats de cette recherche tendent à soutenir l'idée que la popularité des présidents est renforcée lorsqu'ils donnent l'impression de gérer une crise en imposant des sanctions.

Les chercheurs font également valoir que les sanctions ont pour effet de projeter l'image d'un gouvernement actif et proactif qui s'attaque aux problèmes. C'est un effet qui se produit automatiquement sans qu'il y ait nécessairement un changement tangible de la situation visée par les sanctions.

Un autre aspect de la popularité des sanctions dans les pays qui les imposent se rapporte justement aux questions qui ont été posées tout à l'heure sur la préférence pour des sanctions ciblées. L'opinion publique internationale, en particulier la société civile organisée, n'a pas bien réagi aux sanctions complètes qui ont été imposées dans le passé. Songeons notamment à l'embargo total imposé à l'Irak, qui a causé beaucoup de souffrances à la population, en entraînant une augmentation des taux de morbidité et de mortalité infantile, et qui a vraiment placé les civils dans une situation très difficile, alors qu'ils n'étaient pas directement responsables de la prolifération nucléaire ou de l'invasion du Koweït. La population n'y était pour rien, mais elle subissait tout de même les conséquences des embargos complets.

L'une des raisons pour lesquelles les sanctions ciblées sont préférables aux embargos complets, c'est qu'elles rendent les sanctions beaucoup plus acceptables pour la population des pays qui les imposent et, bien entendu, pour la population du pays cible, ainsi que pour les pays du Sud, qui ont généralement une opinion très négative des sanctions unilatérales.

Le vice-président : Merci, madame Portela.

Le sénateur Woo : Madame Portela, pourriez-vous nous envoyer une référence à la recherche que vous venez de mentionner au sujet de l'opinion publique sur les sanctions dans le pays qui les impose? Cela nous serait très utile.

Le vice-président : Je déduis de votre hochement de tête que vous acquiescez à cette demande, madame Portela? Je vous remercie.

Le sénateur Woo : Merci beaucoup. Puis-je demander à l'un ou l'autre des témoins de parler de l'efficacité des sanctions contre la République populaire démocratique de Corée — c'est-à-dire la Corée du Nord — en ce qui concerne l'objectif d'améliorer la situation des droits de la personne dans ce pays ou d'améliorer la paix et la sécurité dans la péninsule coréenne?

Mr. Juneau: Not being an expert on North Korea, I don't have specific views on that. I would emphasize the point I made earlier that sanctions on North Korea have not changed its behaviour. They have strangled the regime, which is the underlying objective, as it is with Iran and in other cases, but I would leave that to my colleague.

Ms. Portela: Thank you very much. In terms of compelling a change in the behaviour of the leadership, I think that it is pretty obvious that not much has been achieved.

If we look at the sanctions that have been imposed on North Korea, they are clearly the most comprehensive sanctions that are in place at the moment. They have managed to ban 90% of trade according to calculations by economists. This is often forgotten when we hear in the media that Russia is the most heavily sanctioned country in the world. That's not the case. It's actually North Korea.

Here, probably something that tends to be overlooked is the fact that every time the EU, and particularly the UN and the U.S., come up with a new sanction measure — North Korea has really become the testing ground of more and more sophisticated sanctions — the North Korean government thinks of a way of evading these sanctions, and it is actually pretty sophisticated in its response.

We are not always dealing with the same sort of targets, but, precisely, North Korea has also been very creative. It devotes quite a lot of its time and effort to think of ways to circumvent ever more sophisticated measures.

In order to achieve better effectiveness for these measures, one should get a better sense of how they calculate and what sort of evasion techniques they come up with. This is probably the most important aspect about the North Korean sanctions. It's very difficult to claim that this has brought about any changes.

Now, in terms of effectiveness, perhaps the only thing that could conceivably be argued is that by preventing the flux of new technology and of new income, the sanctions might actually reduce the intensity or the speed of missiles and weapons of mass destruction programs. Then we are using a different definition of efficacy, which is not about bringing about a change in behaviour but actually about impeding, creating an obstacle or simply making it much more expensive and much harder to develop new weapons programs.

Mr. Juneau: I have a tiny point to build on something that my colleague mentioned on the issue of sanctions evasion. Sanctions evasion is a massive business, and it is a skill that

M. Juneau : N'étant pas un expert de la Corée du Nord, je n'ai pas d'opinion précise à ce sujet. J'insiste sur ce que j'ai dit plus tôt, à savoir que les sanctions imposées à la Corée du Nord n'ont pas modifié ses agissements. Elles ont étranglé le régime, ce qui est l'objectif sous-jacent, comme c'est le cas pour l'Iran et d'autres pays, mais je laisserais à ma collègue le soin d'en dire plus.

Mme Portela : Merci beaucoup. En ce qui a trait à la capacité d'amener les dirigeants à changer de comportement, je pense que, de toute évidence, peu de progrès ont été réalisés.

Quand on examine les sanctions qui ont été imposées à la Corée du Nord, une chose est claire : ce sont les sanctions les plus complètes qui sont en place en ce moment. Selon les calculs des économistes, ces sanctions ont permis d'interdire 90 % des échanges commerciaux. On l'oublie souvent, car les médias nous disent que c'est la Russie qui est le pays le plus lourdement sanctionné au monde. Or, ce n'est pas le cas. C'est, en fait, la Corée du Nord.

À cet égard, on a probablement tendance à oublier un autre fait : chaque fois que l'Union européenne, et surtout les Nations unies et les États-Unis, proposent une nouvelle mesure de sanction — la Corée du Nord est vraiment devenue le terrain d'essai de sanctions de plus en plus complexes —, le gouvernement nord-coréen trouve un moyen de s'y soustraire, et sa réponse est assez pointue.

Nous n'avons pas toujours affaire aux mêmes types de cibles, mais, justement, la Corée du Nord a aussi fait preuve de beaucoup de créativité. Elle consacre une grande partie de son temps et de ses efforts à réfléchir à des moyens de contourner des mesures toujours plus complexes.

Afin d'améliorer l'efficacité de ces mesures, il convient de mieux comprendre les stratagèmes et les techniques de contournement mis au point par la Corée du Nord. C'est probablement l'aspect le plus important des sanctions nord-coréennes. Il est très difficile de prétendre que ces mesures ont entraîné des changements.

Pour ce qui est de l'efficacité, le seul argument que l'on pourrait peut-être soutenir, c'est qu'en empêchant le flux de nouvelles technologies et de nouveaux revenus, les sanctions pourraient en fait réduire l'intensité ou la vitesse des programmes de missiles et d'armes de destruction massive. Nous définissons alors autrement l'efficacité, qui ne consiste pas à provoquer un changement de comportement, mais plutôt à entraver, à créer un obstacle ou simplement à rendre beaucoup plus coûteux et beaucoup plus difficile le développement de nouveaux programmes d'armement.

M. Juneau : J'ai un tout petit point à ajouter à ce que ma collègue vient de dire sur la question du contournement des sanctions. Savoir contourner des sanctions rapporte beaucoup, et

governments under sanction develop and then export. That is not well understood, but it's fascinating and very important.

For example, in the last few months, we have seen reports — open-source reports; I don't have details — of Iranians helping Russians to evade their new sanctions because the Iranians are pros. I have read multiple reports of Iran and North Korea — which, on missile proliferation, for example, have very close relations — working together to share lessons learned on how to evade sanctions. This is something that is poorly understood, but it is very important.

Senator Richards: This has just been kind of answered by our guest. I was very interested in your five points. I thought they were spot-on, so thanks for them.

You mentioned that there is a definite and sometimes terrible moral component in all of this. If the population suffers and the leadership remains, what happens to the sanctions in the end? What can we look forward to?

Mr. Juneau: You've just framed the whole dilemma of sanctions, especially of the more sweeping kind. When the declared objective is to change the behaviour of the regime in terms of democratization, human rights and so on, and to change their foreign policy, it doesn't happen — think about Cuba, the DPRK and Iran. In practice, de facto, the objective is to strangle the regime economically and to sandbox it politically and militarily.

In those cases, it actually works reasonably well, as I said, for example, in the case of Iran and, as my colleague mentioned, in the case of DPRK.

What happens is the status quo, and that can last for a long time. A point that we have barely touched on today is: Who suffers because of that? It's the populations of these states, which, as was mentioned in the case of Iraq or other cases, are not responsible for that.

I have one point I would like to add that I didn't have time to mention earlier. One solution that comes up a lot to avoid exactly the dilemma you mentioned is exemptions. This is another case of good ideas in theory that don't always work in practice.

Let me give you the example of Yemen, another country that I look at a lot. At the end of its term, the Trump administration listed the Houthis, the rebels who now control a good chunk of Yemen, including the capital, as a terrorist entity. Again, that is

c'est une compétence que les gouvernements faisant l'objet de sanctions acquièrent, puis exportent. Il s'agit d'un aspect méconnu, mais c'est fascinant et très important.

Par exemple, au cours des derniers mois, nous avons appris — selon des rapports de sources ouvertes; je n'ai pas d'autres détails — que l'Iran aidait la Russie à contourner ses nouvelles sanctions parce que l'Iran s'y connaît très bien dans ce domaine. J'ai lu de nombreux rapports selon lesquels l'Iran et la Corée du Nord — qui entretiennent des relations très étroites, par exemple, en matière de prolifération des missiles — travaillent ensemble pour mettre en commun les leçons retenues au sujet des moyens de contourner des sanctions. C'est un aspect méconnu, mais très important.

Le sénateur Richards : Notre invité vient de répondre en partie à la question que je m'apprêtais à poser. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt vos cinq arguments. Je les ai trouvés très pertinents, et je vous en remercie.

Vous avez dit que tout cela soulève assurément des questions d'ordre moral, qui ont parfois des conséquences terribles. Si la population souffre et que les dirigeants restent au pouvoir, qu'advient-il des sanctions au bout du compte? À quoi pouvons-nous nous attendre?

M. Juneau : Vous venez de cerner tout le dilemme des sanctions, surtout celles qui sont les plus radicales. Lorsque l'objectif déclaré est de modifier le comportement du régime sur le plan de la démocratisation, des droits de la personne, et tout le reste, et de changer sa politique étrangère, cela ne se concrétise pas — pensez à Cuba, à la République populaire démocratique de Corée et à l'Iran. Dans la pratique, en fait, l'objectif est d'étouffer le régime sur le plan économique et de l'isoler sur le plan politique et militaire.

Dans un tel contexte, cela fonctionne raisonnablement bien, comme je l'ai dit, par exemple, dans le cas de l'Iran et, comme ma collègue l'a mentionné, dans le cas de la République populaire démocratique de Corée.

Cela finit par devenir le statu quo, et cela peut durer longtemps. Une question que nous avons à peine abordée aujourd'hui est la suivante : qui en souffre? Ce sont les habitants de ces États, qui n'y sont pour rien, comme dans l'exemple mentionné de l'Irak ou dans le cas d'autres pays.

Je voudrais ajouter un point que je n'ai pas eu le temps de mentionner plus tôt. Les exemptions sont souvent présentées comme une solution pour justement éviter le dilemme que vous avez évoqué. Voilà une autre idée qui paraît bonne en théorie, mais qui ne fonctionne pas toujours dans la pratique.

Permettez-moi de vous donner l'exemple du Yémen, un autre pays que j'étudie beaucoup. À la fin de son mandat, l'administration Trump a inscrit les Houthis, les rebelles qui contrôlent maintenant une bonne partie du Yémen, y compris la

appealing because we are talking about an extremely brutal, repressive and obscurantist group. The problem was that the listing made it very difficult to deliver humanitarian assistance to Yemen, one of the worst humanitarian tragedies in the world as we speak.

The Trump administration talked about exemptions. In practice, these did not work because NGOs and international organizations simply did not want to risk the exposure to the sweeping net of U.S. terrorist designations.

The consequence here was, yes, the intent of listing the Houthis as a terrorist entity is appropriate from a moral and strategic perspective. But the humanitarian consequences on the ground, despite attempted exemptions, were devastating.

Ms. Portela: I can only confirm what has been mentioned by Professor Juneau. Humanitarian delivery is a major issue.

Now that Canada is part of the set of actors who are increasingly imposing unilateral sanctions, there is an increased need to take a good look at humanitarian exemptions and make sure that sanctions do not impede humanitarian action.

The last word I would like to leave with you, which I was planning to say earlier, is that Canada is now imposing more sanctions than in the past.

We can foresee that since the UN Security Council is not terribly active anymore, this trend will continue, and if this trend of unilateral sanctions coordinated with the U.S. and the EU. If this is going to go on, you probably need more flexibility than what you currently enjoy under SEMA and under the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act.

Perhaps enlarging the number of scenarios under which you may impose sanctions will give you the flexibility that you need. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you, Professor Portela and Professor Juneau. You have given us a lot to think about in this study.

Professor Portela, earlier you talked about an elephant in the room. I think what we have discovered in the testimony is that there is a herd of elephants that we have to identify in the course of our study.

capitale, sur la liste des entités terroristes. Encore une fois, c'est une solution qui a de l'allure, car on parle d'un groupe extrêmement brutal, répressif et obscurantiste. Le problème, c'est que cette inscription a rendu très difficile l'acheminement de l'aide humanitaire au Yémen, et c'est l'une des pires tragédies humanitaires au monde à l'heure actuelle.

L'administration Trump a parlé d'exemptions. Dans la pratique, cela n'a pas fonctionné parce que les ONG et les organisations internationales ne voulaient tout simplement pas courir le risque d'être désignées comme entités terroristes par les États-Unis, qui avaient adopté une définition très large.

Par conséquent, oui, l'intention d'inscrire les Houthis sur la liste des entités terroristes est appropriée d'un point de vue moral et stratégique. Toutefois, les conséquences humanitaires sur le terrain ont été dévastatrices, malgré les tentatives d'exemptions.

Mme Portela : Je ne peux que confirmer ce que vient de dire M. Juneau. L'acheminement de l'aide humanitaire est un enjeu majeur.

Maintenant que le Canada fait partie de l'ensemble des acteurs qui imposent de plus en plus de sanctions unilatérales, il est de plus en plus nécessaire de bien examiner les exemptions humanitaires et de s'assurer que les sanctions n'entravent pas l'action humanitaire.

La dernière observation que j'aimerais vous faire, et j'avais l'intention d'en parler plus tôt, c'est que le Canada impose maintenant plus de sanctions que par le passé.

Sachant que le Conseil de sécurité des Nations unies n'est plus très actif, nous pouvons prévoir que cette tendance se poursuivra, et j'entends par là les sanctions unilatérales coordonnées avec les États-Unis et l'Union européenne. Le cas échéant, vous aurez probablement besoin de plus de souplesse que celle dont vous bénéficiez actuellement aux termes de la Loi sur les mesures économiques spéciales et de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus.

Peut-être qu'en augmentant le nombre de circonstances dans lesquelles vous pouvez imposer des sanctions, vous obtiendrez la souplesse dont vous avez besoin. Je vous remercie.

Le vice-président : Merci, madame Portela et monsieur Juneau. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion dans le cadre de cette étude.

Madame Portela, vous avez dit tout à l'heure qu'il y a un gros problème dont personne n'ose parler. Je crois que les témoignages nous ont permis de constater qu'il existe une foule de gros problèmes dont nous devons tenir compte dans notre étude.

With that, I would like to bring this session to a close, with thanks, and we will reconvene next week.

(The committee adjourned.)

Sur ce, j'aimerais clore la séance en vous remerciant tous. Nous nous réunirons de nouveau la semaine prochaine.

(La séance est levée.)
