

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2026

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 4:16 p.m. [ET] to examine and report on such issues as may arise from time to time relating to foreign relations and international trade generally.

**Senator Peter M. Boehm** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Good morning, honourable senators. My name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. I will now invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

[*English*]

**Senator Adler:** Charles Adler, Manitoba.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

**Senator Kutcher:** Stan Kutcher, Nova Scotia.

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon, Ontario. Welcome.

**Senator Woo:** Yuen Pau Woo, British Columbia.

**Senator Harder:** Peter Harder, Ontario.

**Senator Wilson:** Duncan Wilson, British Columbia.

**Senator Al Zaibak:** Mohammad Al Zaibak, Ontario.

[*Translation*]

**Senator Hébert:** Martine Hébert from Quebec.

[*English*]

**The Chair:** Welcome, senators and to all who may be watching us across the country on ParlVu today.

Colleagues, today we are meeting under our general order of reference to discuss the situation in Ukraine. We have the pleasure of welcoming, as witnesses, Kristy Ironside, Associate

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 25 février 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 16 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, afin d'en faire rapport, les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et au commerce international en général.

**Le sénateur Peter M. Boehm** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Bonjour, honorables sénateurs. Je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. J'inviterais maintenant les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter.

[*Traduction*]

**Le sénateur Adler :** Charles Adler, du Manitoba.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kutcher :** Stan Kutcher, de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice M. Deacon :** Marty Deacon, de l'Ontario. Bienvenue.

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

**Le sénateur Harder :** Peter Harder, de l'Ontario.

**Le sénateur Wilson :** Duncan Wilson, de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Al Zaibak :** Mohammad Al Zaibak, de l'Ontario.

[*Français*]

**La sénatrice Hébert :** Martine Hébert, du Québec.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous, chers collègues, ainsi qu'à tous les Canadiens et Canadiennes qui nous regardent sur ParlVu.

Chers collègues, nous nous réunissons dans le cadre de notre ordre de renvoi général pour discuter de la situation en Ukraine. Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir, à titre de témoins,

Professor of Russian History and William Dawson Scholar, McGill University. Joining us by video conference as an individual is Dani Belo, Assistant Professor of International Relations at Webster University in St. Louis, Missouri.

Thank you both for joining us today. Before we hear your opening statements and proceed to questions and answers, I ask everyone present to please mute notifications on your devices. I would also encourage everyone to read the instruction card with respect to the use of the microphone and the earpiece so that we do not cause any difficulties for our hard-working interpreters and technical staff.

We are ready to hear opening remarks to be followed, as usual, by questions from senators.

Professor Ironside, the floor is yours.

**Kristy Ironside, Associate Professor of Russian History and William Dawson Scholar, as an individual:** Thank you very much for inviting me today. I've been asked to share my perspective on the current state of the war and how it has affected Russia, which I will do in my capacity as a historian, as someone who thinks about socio-economic change in this place over a long period of time. In particular, I want to highlight some of the ways in which this war has been presented as existential in Russia, which, I believe, helps to explain why it has dragged on for four years.

Across much of the post-Soviet space outside of Russia, a majority of the population was eager to shed the Soviet past. In Russia, there was much greater ambivalence. There was a more profound and more widespread sense of loss, even if Communism as an ideology no longer widely holds allure.

The 1990s saw Russia open up to the outside world, as well as the influx of new cultural influences and new economic investments, much of them from the West. But this was also a very painful and traumatic period for many people in Russian society, one in which they saw their living standards decline dramatically. Many people experienced this as a state collapse, not just as a change of ideology.

On a more psychological level, some rued the country's loss of a greater sense of purpose and its international prestige. Among nationalists, it also meant the loss of an empire, since the Soviet Union had, in many ways, continued to be one. It meant Russia's humiliation and exploitation at the hands of the West.

Kristy Ironside, professeure agrégée d'histoire russe et boursière William Dawson, Université McGill, et par vidéoconférence, à titre personnel, Dani Belo, professeur adjoint de relations internationales, Webster University à St. Louis au Missouri.

Merci à vous deux d'être avec nous aujourd'hui. Avant d'entendre vos déclarations et de passer aux questions-réponses, j'aimerais demander à toutes les personnes présentes de bien vouloir mettre en sourdine les notifications sur leurs appareils. J'encourage également tout le monde à lire la fiche d'instructions concernant l'utilisation du microphone et de l'oreillette afin de ne pas causer de difficultés à nos interprètes et à notre personnel technique qui travaillent fort.

Nous sommes maintenant prêts pour vos remarques préliminaires. Ce sera suivi, comme d'habitude, d'une période de questions des sénateurs.

Madame Ironside, la parole est à vous.

**Kristy Ironside, professeure agrégée d'histoire russe et boursière William Dawson, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée aujourd'hui. On m'a demandé de vous faire part de mon point de vue sur l'état actuel de la guerre et sur la façon dont elle a touché la Russie, ce que je ferai en ma qualité d'historienne et de personne qui réfléchit aux changements socioéconomiques dans cette région sur une longue période. En particulier, je tiens à souligner certaines des façons dont cette guerre a été présentée comme existentielle en Russie, ce qui, je crois, contribue à expliquer pourquoi elle dure depuis quatre ans.

Dans une grande partie de l'espace postsoviétique à l'extérieur de la Russie, une majorité de la population était impatiente de se débarrasser du passé soviétique. En Russie, il y avait beaucoup plus d'ambivalence à cet égard. Il y avait un sentiment de perte plus profond et plus généralisé, même si le communisme en tant qu'idéologie n'est plus très attrayant.

Les années 1990 ont vu la Russie s'ouvrir au monde extérieur, ainsi que l'afflux de nouvelles influences culturelles et de nouveaux investissements économiques venant en grande partie de l'Occident. Cette période a également été très douloureuse et traumatisante pour de nombreux membres de la société russe, qui ont vu leur niveau de vie baisser considérablement. Beaucoup de gens ont vécu cela comme un effondrement de l'État, et pas seulement comme un changement d'idéologie.

D'un point de vue plus psychologique, certains ont déploré la perte d'un sens plus large de la raison d'être du pays et de son prestige international. Parmi les nationalistes, cela signifiait également la perte d'un empire, puisque l'Union soviétique en était toujours un à bien des égards. Il en résultait une humiliation et une exploitation de la Russie par l'Occident.

In popular media, Putin is often described as trying to put the Soviet Union back together through his war on Ukraine. If anything, he's actually trying to reassemble the Russian Empire, hence his constant references to medieval history, not to 20th-century history. At the same time, I want to emphasize that he strategically manipulates memories of the recent Soviet and post-Soviet past and especially the trauma of the collapse in the 1990s, as he infamously did in 2005 in the state of the union address in which he called the collapse of the Soviet Union a "major political disaster." He also called it a "drama" for the Russian nation in which Russian speakers were stranded and, in his view, discriminated against in independent post-Soviet states.

Putin has repeatedly called Ukraine an invention of the Bolsheviks and has suggested that real "de-communization," or the ongoing removal of communist symbols from public life in Ukraine, would essentially mean modern Ukraine not existing.

Putin has portrayed this war as a chance to right historical wrongs, whether that is regaining territory that was lost due to artificially imposed Soviet-era borders, from his perspective, that became hard borders as the Soviet Union collapsed; whether that's avenging American and Western triumphalism about victory in the Cold War; or whether that is resisting NATO's encroachment despite perceived promises that it would not take "one more inch" toward it in Russia's direction.

Many Russians share such grievances, and thus they accept official justifications for the necessity of this war, although I do want to say that we have to take opinion polls with a grain of salt given the dictatorial control over the public sphere. The Russian government has pushed out or silenced critics of this war. On a personal note, almost all my colleagues and friends in Russia no longer live there and no longer work there.

There is a strong sense in Russia, among elites especially, that this war is not just about punishing it for its actions in Ukraine by the West but that this is about containment of Russia and its interests, in particular, preventing it from regaining its great power status and from realizing its potential in the world, especially its economic potential.

I want to draw attention to the fact that one of the first things that Putin did when he came to office in the early 2000s was to update Boris Yeltsin's 1997 national security strategy, placing more emphasis on foreign threats over domestic threats. Putin suggested in his document that "a number of states," by which he meant the United States and its Western allies, were trying to "weaken Russia" and were ignoring or downplaying Russia's national interests. He claimed that Russia would defend those interests, ". . . upholding its sovereignty and strengthening its

Dans les médias populaires, on dit souvent que Poutine tente de reconstituer l'Union soviétique au moyen de sa guerre contre l'Ukraine. En fait, il essaie de reconstituer l'empire russe, d'où ses références constantes à l'histoire médiévale, et non à l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle. En même temps, je tiens à souligner qu'il manipule stratégiquement les souvenirs du passé récent de l'Union soviétique et du passé postsoviétique, et surtout ceux du traumatisme lié à l'effondrement des années 1990, comme il l'a notoirement fait en 2005 dans le discours sur l'état de l'Union dans lequel il a qualifié l'effondrement de l'Union soviétique de « grande catastrophe politique ». Il a également parlé d'un « drame » pour la nation russe dans lequel les russophones étaient coincés et, à son avis, victimes de discrimination dans les États postsoviétiques indépendants.

Poutine a qualifié à maintes reprises l'Ukraine d'invention des bolcheviks et a laissé entendre qu'une véritable « décommunisation », ou le retrait soutenu des symboles communistes de la vie publique en Ukraine, signifierait essentiellement que l'Ukraine moderne n'existe pas.

Poutine a présenté cette guerre comme une occasion de réparer les injustices historiques, qu'il s'agisse de regagner des territoires perdus en raison des frontières artificielles imposées à l'époque soviétique, qui, selon lui, sont devenues des frontières infranchissables après l'effondrement de l'Union soviétique, ou de venger le triomphalisme américain et occidental après la victoire dans la guerre froide, ou de résister à l'empiétement de l'OTAN malgré les promesses perçues selon lesquelles elle ne ferait pas un centimètre de plus en direction de la Russie.

De nombreux Russes partagent ces griefs et acceptent donc les justifications officielles de la nécessité de cette guerre, même si je tiens à préciser qu'il faut prendre les sondages d'opinion avec des pincettes, compte tenu du contrôle dictatorial exercé sur la sphère publique. Le gouvernement russe a écarté ou réduit au silence les détracteurs de cette guerre. À titre personnel, presque tous mes collègues et amis de la Russie ne vivent plus et ne travaillent plus dans ce pays.

Il existe en Russie, en particulier parmi les élites, un sentiment très fort selon lequel cette guerre ne vise pas seulement à punir l'Occident pour ses actions en Ukraine, mais aussi à contenir la Russie et ses intérêts, notamment en l'empêchant de retrouver son statut de grande puissance et de réaliser son potentiel dans le monde, en particulier son potentiel économique.

Je tiens à souligner que l'une des premières mesures prises par Poutine lorsqu'il est arrivé au pouvoir au début des années 2000 a été de mettre à jour la stratégie de sécurité nationale de Boris Eltsine de 1997, en mettant davantage l'accent sur les menaces étrangères que sur les menaces intérieures. Dans son document, Poutine suggérait qu'« un certain nombre d'États », c'est-à-dire les États-Unis et leurs alliés occidentaux, tentaient d'« affaiblir la Russie » et ignoraient ou minimisaient les intérêts nationaux de la Russie. Il affirmait que la Russie défendrait ces intérêts

position as a great power and as one of the influential centres of a multipolar world.”

Putin also identified all kinds of economic threats, in particular, external threats, such as the country’s overreliance on energy imports and its dependence on food and consumer imports as areas to be rectified.

Since the early 2000s, especially after its annexation of Crimea and the first round of Western sanctions in 2014, and even more so since February 2022, Putin’s government has, through a combination of technological investments and import substitution, tried to limit the damage of the West’s economic weapons. Import substitution has gone into overdrive since 2022, and, admittedly, it has seen some improvements in Russian society. It’s driven growth into parts of the country that traditionally relied on subsidies, which were not traditionally economic powerhouses. It’s not just in military orders but also in consumer orders as well.

We’ve also seen the development of new domestic firms who have taken the place of Western firms that boycotted the Russian market and pulled out.

On the other hand, the high-tech sector has suffered very badly because it was already very dependent on Western imports before this war. But this growth that is associated with the war within Russia, associated with import substitution and mobilizing economic slacks, is coming to an end. The government itself has admitted this.

In June of last year, the head of the Central Bank of the Russian Federation, or the Bank of Russia, Elvira Nabiullina, told the St. Petersburg International Economic Forum that the resources driving it have been “truly exhausted.”

Just last week, Alexandra Prokopenko, a former Bank of Russia advisor, argued in *The Economist* that the Russian economy has entered:

. . . what mountaineers call the death zone: the altitude above 8,000 metres at which the human body consumes itself faster than it can be repaired . . . holding itself together while steadily destroying its future capacity.

In other words, the economy is starting to truly decline. You’ve got serious budget shortfalls emerging; growth is slow; and the prospects for next year look even worse.

« en préservant sa souveraineté et en renforçant sa position de grande puissance et de centre d’influence dans un monde multipolaire. »

Poutine a également défini toutes sortes de menaces économiques, en particulier des menaces externes, comme la dépendance excessive du pays à l’égard des importations d’énergie et sa dépendance à l’égard des importations alimentaires et de biens de consommation, comme des domaines à corriger.

Depuis le début des années 2000, en particulier après l’annexion de la Crimée et la première série de sanctions occidentales en 2014, et plus encore depuis février 2022, le gouvernement de Poutine a tenté, au moyen d’une combinaison d’investissements technologiques et de substitution des importations, de limiter les dommages causés par les armes économiques occidentales. La substitution des importations s’est accélérée depuis 2022 et, il faut le reconnaître, elle a apporté certaines améliorations à la société russe. Elle a stimulé la croissance dans certaines régions du pays qui dépendaient traditionnellement des subventions et qui n’étaient pas des moteurs économiques. Il ne s’agit pas seulement des commandes militaires, mais aussi des commandes liées à la consommation.

On a également assisté à l’émergence de nouvelles entreprises nationales qui ont pris la place des entreprises occidentales qui ont boycotté le marché russe et s’en sont retirées.

D’autre part, le secteur des hautes technologies a beaucoup souffert, car il dépendait déjà fortement des importations occidentales avant cette guerre. Néanmoins, cette croissance liée à la guerre en Russie, à la substitution des importations et à la mobilisation des réserves économiques, touche à sa fin. Le gouvernement lui-même l’a admis.

En juin dernier, la directrice de la banque centrale de la Fédération de Russie, ou Banque de Russie, Elvira Nabioullina, a déclaré lors du forum économique international de Saint-Petersbourg que les ressources qui l’alimentaient étaient « véritablement épuisées ».

La semaine dernière, Alexandra Prokopenko, ancienne conseillère de la Banque de Russie, affirmait dans *The Economist* que l’économie russe était entrée dans une phase :

[...] que les alpinistes appellent la zone de la mort : l’altitude supérieure à 8 000 mètres à laquelle le corps humain s’épuise plus vite qu’il ne peut se régénérer [...] se maintenant en état tout en anéantissant progressivement ses capacités futures.

En d’autres termes, l’économie commence à connaître un véritable déclin. Elle est confrontée à de graves déficits budgétaires, la croissance est lente et les perspectives pour l’année prochaine semblent encore plus sombres.

This war has been presented in Russia as an existential issue, a chance to right historical wrongs and rebuff slights against it, as well as assert Russian sovereignty and its interests on a global scale, rather than as a war of its government's and its president's making. In ending the war, they will have to confront the social, political and economic consequences of that choice.

I want to emphasize that it was a choice. It was not a preordained outcome of Russia's historical grievances. I will end my comments there. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Professor Ironside.

Professor Belo, please.

**Dani Belo, Assistant Professor of International Relations, as an individual:** Honourable senators, thank you for the opportunity to address you on Ukraine and its implications. I appear before you as a scholar of international security, grey-zone conflict and intervention dynamics.

The conflict in Ukraine is not only a regional conflict. It is a test of whether borders can be changed by force and whether international norms retain meaning. The main obstacle, in my view, to conflict resolution lies in incompatible objectives. Ukraine seeks sovereignty and territorial integrity. Russia seeks coercive leverage and revision of the regional order. These aims are structurally opposed, making a simple, negotiated compromise unlikely.

Second, the conflict extends beyond the battlefield. Military operations are intertwined with cyber coercion, energy pressure and disinformation. Even if kinetic fighting pauses, competition can persist in the grey zone. A ceasefire would not automatically produce durable peace.

Third, there is a credibility deficit. Sustainable settlements require enforceable commitments, yet prior agreements have been violated and trust is minimal. Without robust guarantees, any agreement risks becoming a temporary pause.

Fourth, time horizons differ. Democracies operate under electoral cycles, while illiberal regimes may absorb long-term costs. If one party believes time is on its side, incentives to compromise weaken.

In this environment, Canada's greatest strength — its reputation for reliability — must be preserved and leveraged.

Cette guerre a été présentée en Russie comme une question existentielle, une occasion de réparer les torts historiques et de rejeter les affronts dont elle a été victime, ainsi que d'affirmer la souveraineté russe et ses intérêts à l'échelle mondiale, plutôt que comme une guerre déclenchée par son gouvernement et son président. Pour mettre fin à la guerre, on devra faire face aux conséquences sociales, politiques et économiques de ce choix.

Je tiens à souligner qu'il s'agissait d'un choix. Ce n'était pas une conséquence inévitable des griefs historiques de la Russie. Je m'arrêterai là. Merci.

**Le président :** Merci, professeure Ironside.

Professeur Belo, s'il vous plaît.

**Dani Belo, professeur adjoint en relations internationales, à titre personnel :** Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous au sujet de l'Ukraine et des implications qui y sont liées. Je témoigne devant vous en tant que spécialiste de la sécurité internationale, des conflits dans les zones grises et de la dynamique des interventions.

Le conflit en Ukraine n'est pas seulement un conflit régional. Il s'agit d'un test visant à déterminer si les frontières peuvent être modifiées par la force et si les normes internationales conservent leur sens. À mon avis, le principal obstacle à la résolution du conflit réside dans l'incompatibilité des objectifs. L'Ukraine recherche la souveraineté et l'intégrité territoriale. La Russie cherche à exercer une influence coercitive et à réviser l'ordre régional. Ces objectifs sont structurellement opposés, ce qui rend improbable un compromis simple et négocié.

Deuxièmement, le conflit s'étend au-delà du champ de bataille. Les opérations militaires sont étroitement liées à la coercition cybernétique, à la pression énergétique et à la désinformation. Même si les combats cinétiques cessent, la concurrence peut persister dans la zone grise. Un cessez-le-feu ne garantirait pas automatiquement une paix durable.

Troisièmement, il existe un déficit de crédibilité. Des accords durables nécessitent des engagements contraignants, mais les accords précédents ont été violés et la confiance est minimale. Sans garanties solides, tout accord risque de n'être qu'une pause temporaire.

Quatrièmement, les horizons temporels diffèrent. Les démocraties fonctionnent selon des cycles électoraux, tandis que les régimes intolérants peuvent absorber des coûts à long terme. Si une partie estime que le temps joue en sa faveur, les incitations au compromis s'affaiblissent.

Dans ce contexte, la plus grande force du Canada, à savoir sa réputation de fiabilité, doit être préservée et mise à profit.

First, Canada should continue principled support for Ukraine. By aligning our actions with our stated commitments, we reinforce the norms that borders cannot be changed by force and strengthen our credibility globally.

Second, Canada must invest in its own defence, deterrence and industrial capacity. Reputation is sustained by capability. Reliable partners are those who can deliver.

Third, Canada can use its trusted status as a bridge builder. Our credibility enables us to convene coalitions, shape diplomatic initiatives and maintain communication channels without appearing opportunistic.

Fourth, Canada must protect our domestic resilience. Trust abroad begins with cohesion at home, countering foreign interference and safeguarding democratic institutions.

Canada is consistently ranked among the most reputable and trusted countries in the world. That reputation is not symbolic. It is a strategic asset. In an era of fractured alliances and intensifying great power competition, credibility, predictability and trustworthiness are forms of power. They shape who listens, who partners with Canada and who believes in Canada's commitments. In a world where the reliability of some allies may be questioned, Canada's comparative advantage can be steadiness. By remaining consistent, capable and rooted in a coherent foreign policy doctrine, Canada can convert trust into influence and help shape the conditions for eventual conflict resolution in Ukraine.

Thank you. I look forward to your questions, senators.

**The Chair:** Thank you very much, Professor Belo, for your comments.

Colleagues, as per usual, you each have a maximum of only three minutes for your questions and, of course, to the witnesses, within that three-minute period for your answers. I encourage you to please be concise with your preambles if you can be, so we can extract the maximum information from our witnesses today. We can always go to a second round if we have time.

**Senator M. Deacon:** Thank you to our guests for being here. My first question I direct to Professor Ironside.

Tout d'abord, le Canada devrait continuer à soutenir l'Ukraine de manière fondée sur des principes. En harmonisant nos actions avec nos engagements déclarés, on renforce les normes selon lesquelles les frontières ne peuvent être modifiées par la force et on renforce notre crédibilité à l'échelle mondiale.

Deuxièmement, le Canada doit investir dans sa propre défense, dans sa capacité de dissuasion et dans son potentiel industriel. La réputation repose sur la capacité. Les partenaires fiables sont ceux qui peuvent tenir leurs promesses.

Troisièmement, le Canada peut mettre à profit son statut d'intermédiaire de confiance. Notre crédibilité nous permet de former des coalitions, de façonner des initiatives diplomatiques et de maintenir des voies de communication sans paraître opportunistes.

Quatrièmement, le Canada doit protéger sa résilience nationale. La confiance à l'étranger commence par la cohésion à l'intérieur du pays, la lutte contre l'ingérence étrangère et la protection des institutions démocratiques.

Le Canada figure régulièrement parmi les pays les plus réputés et les plus fiables au monde. Cette réputation n'est pas symbolique. Il s'agit d'un atout stratégique. À une époque où les alliances sont fracturées et où la concurrence entre les grandes puissances s'intensifie, la crédibilité, la prévisibilité et la fiabilité sont des formes de pouvoir. Elles déterminent qui écoute le Canada, qui s'associe avec lui et qui croit en ses engagements. Dans un monde où la fiabilité de certains alliés peut être remise en question, l'avantage comparatif du Canada peut être sa stabilité. En restant cohérent, compétent et ancré dans une doctrine de politique étrangère cohérente, le Canada peut convertir la confiance en influence et contribuer à créer les conditions propices à une résolution éventuelle du conflit en Ukraine.

Merci. J'attends vos questions avec impatience, mesdames et messieurs les sénateurs.

**Le président :** Merci beaucoup, professeur Belo, de vos observations.

Chers collègues, comme d'habitude, vous disposez chacun d'un maximum de trois minutes pour poser vos questions et, bien entendu, les témoins doivent y répondre au cours de cette période de trois minutes. Je vous encourage à être concis dans vos introductions, dans la mesure du possible, afin que nous puissions tirer le maximum d'information de nos témoins. Nous pourrions toujours passer à un deuxième tour si nous avons le temps.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci à nos invités d'être présents. Ma première question s'adresse à la professeure Ironside.

You mentioned an interview a few years back that you felt that sanctions were only being felt by everyday Russians, not the top brass or the oligarchs calling the shots. Is there still any utility in making everyday Russians feel the pain, as it were, perhaps putting pressure on the Putin regime? Or is that very unlikely, and it is just punishing people who, frankly, may not deserve it?

**Ms. Ironside:** I am still quite pessimistic that sanctions are going to influence Russians to rise up against Putin, to be honest. I think this government has done a lot to prevent people from feeling the pain. They have replaced the departing Western brands, and they have heavily spent on welfare benefits to the families of soldiers who have fought, things like that. I'm just not sure that they are going to feel enough pain to make this be a viable strategy, to be honest.

The other thing is that, historically, sanctions tend to work best when there is a threat of sanctions; less so the sanctions themselves because people adapt and governments adapt.

One last thing I will say is: The Soviet government, before the Putin government, were experts at adapting to sanctions because they were sanctioned for virtually their entire existence. They know how to manipulate and work around this. There is muscle memory there, if that makes sense.

**Senator M. Deacon:** Thank you for that.

I will flip this to you, Professor Belo, if you don't mind. It is more of a NATO-related question. I'm wondering how unique you think the prospect is of Ukraine's membership in NATO? Given that U.S. support is no guarantee in the event of an Article 5 breach, is this something Canada and our European allies really want? I'm just wondering, from your perspective, anything that you could comment on with that.

**Mr. Belo:** Considering the consistency of the signalling out of Moscow over the past four years, it seems to be the case that it would be incredibly difficult for Ukraine to eventually join NATO. The first condition is that the territorial integrity of Ukraine has to be maintained, because the consequences of that, if the violence continues, then the rest of NATO would join this fight, and I am sure that a lot of members of the transatlantic alliance will not go along with that. There has to be at least a meaningful agreement prior to that. The challenge is that the meaningful agreement can only come as a consequence of addressing what Ukraine's role in NATO would be or not be. From Russia's position, that's the interesting thing. The transatlantic security community is not dealing with an adversary

Vous avez parlé d'une entrevue réalisée il y a quelques années dans laquelle vous affirmiez que les sanctions ne touchaient que les Russes ordinaires, et non les hauts responsables ou les oligarques qui tirent les ficelles. Est-il encore utile de faire souffrir les Russes ordinaires, pour ainsi dire, afin de faire pression sur le régime de Poutine? Ou est-ce très improbable, et cela revient-il simplement à punir des personnes qui, franchement, ne le méritent peut-être pas?

**Mme Ironside :** Pour être honnête, je reste assez pessimiste quant à l'influence des sanctions sur la population russe et sa capacité à se soulever contre Poutine. Je pense que le gouvernement a beaucoup fait pour empêcher les gens de souffrir. Il a remplacé les marques occidentales qui ont quitté le pays et il a dépensé sans compter pour les prestations sociales destinées aux familles des soldats qui ont combattu, entre autres. Je ne suis tout simplement pas certaine qu'ils ressentiront suffisamment de douleur pour que cette stratégie soit viable, pour être honnête.

L'autre élément à prendre en compte est que, historiquement, les sanctions ont tendance à être plus efficaces lorsqu'elles sont brandies comme une menace que lorsqu'elles sont effectivement appliquées, car les personnes et les gouvernements s'adaptent.

Une dernière chose que je voudrais dire : avant le gouvernement Poutine, les gouvernements soviétiques étaient passés maîtres dans l'art de s'adapter aux sanctions, car ils ont été sanctionnés pendant pratiquement toute leur existence. Ils savent comment manipuler la situation et contourner ces sanctions. Ils ont en quelque sorte de bons réflexes, si vous voyez ce que je veux dire.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci beaucoup.

Professeur Belo, je vais vous poser cette question, si vous le permettez. Elle concerne surtout l'OTAN. Je me demande dans quelle mesure vous considérez que l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN est une perspective unique. Étant donné que le soutien des États-Unis n'est pas garanti en cas de violation de l'article 5, est-ce vraiment ce que souhaitent le Canada et nos alliés européens? Je me demande simplement, de votre point de vue, si vous avez des observations à faire à ce sujet.

**M. Belo :** Compte tenu de la cohérence des signaux émis par Moscou au cours des quatre dernières années, il semble qu'il serait extrêmement difficile pour l'Ukraine d'adhérer à l'OTAN. La première condition, c'est que l'intégrité territoriale de l'Ukraine soit maintenue, car, si les violences se poursuivent, le reste de l'OTAN se joindrait à ce combat, et je suis sûr que de nombreux membres de l'alliance transatlantique ne seraient pas d'accord avec cela. Il faut au moins conclure un accord concret avant cela. Le défi réside dans le fait qu'un accord concret ne peut être conclu qu'après avoir déterminé quel serait ou ne serait pas le rôle de l'Ukraine au sein de l'OTAN. Du point de vue de la Russie, c'est là que réside tout l'intérêt. La communauté transatlantique de sécurité n'a pas affaire à un adversaire qui

that changes the goalposts all the time. The messaging has been very consistent for the past four years and even before that, and the message is that Ukraine cannot join NATO.

**The Chair:** Thank you very much, Professor Belo. Sorry, we are just past time there.

**Senator Harder:** I have a very brief question and would like both to comment. Perhaps we could start with Professor Ironside. Can Russia lose?

**Ms. Ironside:** A very good question. I'm a historian. I don't predict. That's my weak answer to that. I believe in contingency, not predetermination. But I don't see how they can win this either in any meaningful sense. Even if they win, they will have lost so much in going to war and doing this in the first place. I don't see a clear victory coming out of this. I just don't.

**Senator Harder:** As a supplementary, and then Professor Belo. I read a report which said that all of the things that you said that they are putting in place to, in a sense, buffer their population can last for about a year. That's about the extent of their fiscal capacity. Would you concur with that?

**Ms. Ironside:** The most recent estimates, yes, growth has slowed to about 1%. This isn't looking very good. It depends on which sector of the economy you are looking at. High tech has really suffered. Other sectors less so. The consumer sectors have actually been relatively okay. Food, they started preparing for this a long time ago. They also depend on China a lot these days. But China has the upper hand in that relationship and can put prices up.

They can hang on a bit longer, and they are good at waiting. How much longer? It is hard for me to say.

**Senator Harder:** Professor Belo, can Russia lose?

**Mr. Belo:** It depends on the angle. Just as my colleague said — we have heard time and time again when Russia was disconnected from SWIFT and when Europe stopped importing Russian oil, that the Russian economy would collapse. Well, looking back — and hindsight is 20/20 — it didn't happen. If we were to be hedging bets, we have to look at what has already happened, and it is very difficult to say with certainty that this will happen all of a sudden now.

**Senator Harder:** Thank you.

change constamment les règles du jeu. Le message a été très cohérent au cours des quatre dernières années, et même avant cela, et ce message est que l'Ukraine ne peut pas adhérer à l'OTAN.

**Le président :** Merci beaucoup, professeur Belo. Je suis désolé, mais le temps de parole est écoulé.

**Le sénateur Harder :** J'ai une question très brève et j'aimerais que vous y répondiez tous les deux. Nous pourrions commencer par la professeure Ironside. La Russie peut-elle perdre la guerre?

**Mme Ironside :** C'est une très bonne question. Je suis historienne. Je ne fais pas de prédictions. Voilà ma réponse évasive à cette question. Je crois au hasard, pas à la prédétermination. Je ne vois pas non plus comment elle pourrait réellement gagner cette guerre. Même si elle gagne, elle aura tellement perdu en entrant en guerre et en prenant cette décision. Je ne vois pas comment elle pourrait sortir clairement vainqueur de cette situation. Je ne le vois tout simplement pas.

**Le sénateur Harder :** Comme question complémentaire, et, ensuite, pour le professeur Belo. J'ai lu un rapport qui disait que toutes les mesures dont vous avez parlé qui sont mises en place pour, en quelque sorte, protéger la population, peuvent durer environ un an. C'est à peu près l'étendue de leur capacité budgétaire. Êtes-vous d'accord avec cela?

**Mme Ironside :** Selon les estimations les plus récentes, la croissance a effectivement ralenti pour s'établir à environ 1 %, ce qui n'augure rien de bon. Tout dépend du secteur économique que l'on considère. Le secteur des hautes technologies a beaucoup souffert. D'autres secteurs ont été moins touchés. Les secteurs liés à la consommation s'en sont relativement bien sortis. Le secteur alimentaire s'était préparé à cette situation depuis longtemps. On dépend également beaucoup de la Chine ces derniers temps, mais la Chine a le dessus dans cette relation et elle peut décider d'augmenter les prix.

Le pays peut tenir encore un peu et il sait attendre. Combien de temps encore? Difficile à dire.

**Le sénateur Harder :** Professeur Belo, la Russie peut-elle perdre la guerre?

**M. Belo :** Tout dépend du point de vue. Comme l'a dit ma collègue, on a entendu maintes et maintes fois que lorsque la Russie a été déconnectée du système SWIFT et que l'Europe a cessé d'importer du pétrole russe, l'économie russe s'effondrerait. Eh bien, avec le recul, on voit très clairement que cela ne s'est pas produit. Si nous voulons couvrir nos paris, nous devons nous baser sur ce qui s'est déjà produit, et il est très difficile d'affirmer avec certitude que cela va soudainement se produire maintenant.

**Le sénateur Harder :** Merci.

**Senator Kutcher:** The EU's ability to respond effectively to the needs in Ukraine has been bedevilled by Hungary's actions. Last week, Hungary vetoed EU funding. Viktor Orbán is running for re-election, a huge campaign of disinformation, and huge Russian involvement in the Hungarian election. Hungary seems to have forgotten 1951 or seems to be prepared to do it all over again. What are your thoughts on that? How should the EU deal with Hungary?

**Ms. Ironside:** A little outside of my area of expertise, to be honest. I will say that Putin has really strategically reached out to Orbán and has used him as a sort of realist within the EU, someone who has very pragmatic interests. But it is interesting because, historically, it was not a good relationship between these two countries. I don't see an enormous amount of recognition that this history is there. I don't see that coming up.

It is not a very good answer to your question because it is not my area of expertise. Perhaps we can ask the international relations scholar about this.

**Mr. Belo:** The challenge is that the leadership in Hungary and the leadership in Moscow found friends in each other because they see eye to eye on social policy. They see eye to eye on social policy, and they also found that to be fertile ground in order to maintain power with that commonality of social policy. It has to do with the variety of human rights approaches and so on and so forth.

So breaking that relationship is going to be very difficult, because it is not just based on economic cost-benefit calculations.

**Senator Kutcher:** How should the EU deal with Hungary given this situation?

**Mr. Belo:** With the tools that they have been using so far, this is the best that they can do. They have currency relationships; they have trade relationships. The European Union funds many projects in Hungary. And for some reason — and it is probably because of both sides — that was insufficient leverage. In terms of economics, it is not that the Europeans could simply let Hungary go because it is an inseparable part of the eurozone.

**Senator Kutcher:** Do you think that Europe is indefinitely tied by Hungary's intransigence?

**Mr. Belo:** I think this dynamic has been going on for a while, and it does not seem that any of the parties involved in the continuous friction have an easy off-ramp. Hungary cannot move closer to Russia because it will certainly lose a lot of the benefits that being part of the European Union has. But at the same time,

**Le sénateur Kutcher :** La capacité de l'Union européenne à répondre efficacement aux besoins de l'Ukraine a été compromise par les actions de la Hongrie. La semaine dernière, la Hongrie a opposé son veto au financement de l'Union européenne. Viktor Orbán se présente à sa réélection en menant une vaste campagne de désinformation et avec une implication massive de la Russie dans les élections hongroises. La Hongrie semble avoir oublié les événements de 1951 ou semble prête à les revivre. Qu'en pensez-vous? Comment l'Union européenne devrait-elle traiter avec la Hongrie?

**Mme Ironside :** Pour être honnête, cela dépasse un peu mon domaine d'expertise. Je dirai que Poutine a vraiment cherché à établir des liens stratégiques avec Orbán et qu'il s'en est servi comme d'une sorte de réaliste au sein de l'Union européenne, comme quelqu'un qui a des intérêts très pragmatiques. C'est intéressant, car, historiquement, les relations entre ces deux pays n'étaient pas bonnes. Or, je ne vois pas beaucoup de reconnaissance de cette histoire. Je ne la vois pas ressurgir.

Ce n'est pas une très bonne réponse à votre question, puisque ce n'est pas mon domaine d'expertise. Nous pourrions poser cette question au spécialiste des relations internationales.

**M. Belo :** Le défi réside dans le fait que les dirigeants hongrois et russe se sont alliés, car ils partagent la même vision en matière de politique sociale et ils ont également constaté que cette communauté de vues constituait un terrain fertile pour maintenir leur pouvoir. Il s'agit notamment de la diversité des approches en matière de droits de la personne et ainsi de suite.

Il sera donc très difficile de rompre cette relation, car elle ne repose pas uniquement sur des calculs économiques de coûts-bénéfices.

**Le sénateur Kutcher :** Comment l'Union européenne devrait-elle réagir face à la Hongrie dans cette situation?

**M. Belo :** Avec les outils dont ils disposent jusqu'à présent, c'est le mieux qu'ils puissent faire. Ils ont des relations monétaires et des relations commerciales. L'Union européenne finance de nombreux projets en Hongrie. Pour une raison quelconque probablement attribuable aux deux parties, cela n'a pas suffi à faire pencher la balance. Sur le plan économique, les Européens ne peuvent pas simplement laisser tomber la Hongrie, car elle fait partie intégrante de la zone euro.

**Le sénateur Kutcher :** Pensez-vous que l'Europe soit indéfiniment liée par l'intransigence de la Hongrie?

**M. Belo :** Je pense que cette dynamique est en place depuis un certain temps déjà, et il ne semble pas que les parties impliquées dans ces tensions soutenues aient une issue facile. La Hongrie ne peut pas se rapprocher de la Russie, car elle perdrait alors une grande partie des avantages liés à son appartenance à

being too close to the European social doctrine will prevent local elites from maintaining power through their chosen social policy.

**The Chair:** Thank you very much. Let me add my 50 euros' worth and say that it is not only Russia that is supporting Viktor Orbán but also the Trump administration, and Secretary of State Marco Rubio recently visited Budapest.

**Senator Woo:** Thank you to Dr. Belo and Dr. Ironside. My question is for you, Dr. Ironside. I am intrigued by your framing of Russian motivations for its invasion of Ukraine. You talk about it as a kind of restoration of previous glory, but is it a restoration of Soviet times? Is it a restoration of imperial times? If we are talking about imperial times, are we talking about Catherine or Peter or Ivan the Great or Ivan the Terrible? I ask this not to be cute, but because much of the narrative around why we should support Ukraine — and I absolutely accept that we should support Ukraine — is because Russia will not stop at Ukraine. That is the narrative in the West. They will keep going. They will keep going all the way to the English Channel, you know, and beyond. What do you make of that argument?

**Ms. Ironside:** On the issue of Russian imperialism, one thing that has come up multiple times is that Putin keeps going back to Kyivan Rus, which was this medieval confederation that is kind of the cradle of civilization if you want to put it in those terms, of Russia, Ukraine and Belarus saying, we were all one place at one point; we can be one place again.

This is a fallacious argument because there are plenty of medieval polities that don't map on to what a country looks like now. The modern concept of the nation-state didn't exist at that time. There are other places you can point to.

This idea that somehow they are entitled to restore back to the 9th-century borders of the polity is sort of ridiculous to me on some level. Are there cultural linkages? Do these places have intertwined histories? Yes. But that does not justify anything.

He keeps going back to this. An infamous example of this is when he was interviewed by Tucker Carlson. Tucker Carlson was like, "Tell me about NATO." And he said, "Let me tell you about Poland, Lithuania and medieval Russia." Because for him, this is where he thinks this goes back to, and this sense that somehow they were artificially split up by the Bolsheviks, who tried to keep the Russian Empire together to a certain extent by creating these socialist republics — socialist in content but national in form. He thinks this was all artificial. For him I think

l'Union européenne. En même temps, se rapprocher trop de la doctrine sociale européenne empêcherait les élites locales de conserver le pouvoir grâce à la politique sociale qu'elles ont choisie.

**Le président :** Merci beaucoup. Permettez-moi d'ajouter mon grain de sel en disant que ce n'est pas seulement la Russie qui soutient Viktor Orbán, mais aussi l'administration Trump, et le secrétaire d'État Marco Rubio s'est récemment rendu à Budapest.

**Le sénateur Woo :** Merci au professeur Belo et à la professeure Ironside. Ma question s'adresse à vous, professeure Ironside. Je suis intrigué par votre interprétation des motivations de la Russie pour son invasion de l'Ukraine. Vous en parlez comme d'une sorte de restauration de la gloire passée, mais s'agit-il d'une restauration de l'époque soviétique? S'agit-il d'une restauration de l'époque impériale? S'il s'agit de l'époque impériale, parlons-nous de Catherine, de Pierre, d'Ivan le Grand ou d'Ivan le Terrible? Je ne pose pas cette question pour faire le malin, mais parce qu'une grande partie du discours sur les raisons pour lesquelles nous devrions soutenir l'Ukraine — et j'accepte tout à fait l'idée que nous devrions soutenir l'Ukraine — repose sur le fait que la Russie ne s'arrêtera pas à l'Ukraine. C'est le discours en Occident. La Russie continuera jusqu'à la Manche, voire au-delà. Que pensez-vous de cet argument?

**Mme Ironside :** En ce qui concerne l'impérialisme russe, un élément qui revient souvent, c'est que Poutine ne cesse de faire référence à la Rus de Kiev, cette confédération médiévale qui fut en quelque sorte le berceau de la civilisation, si l'on peut dire, de la Russie, de l'Ukraine et du Bélarus, affirmant qu'ils formaient autrefois un seul et même peuple et qu'ils peuvent le redevenir.

Cet argument est fallacieux, car il existe de nombreux régimes politiques médiévaux qui ne correspondent pas à ce à quoi ressemble un pays aujourd'hui. Le concept moderne d'État-nation n'existait pas à cette époque. On pourrait citer d'autres exemples.

Cette idée selon laquelle ils auraient en quelque sorte le droit de rétablir les frontières politiques du IX<sup>e</sup> siècle me semble quelque peu ridicule à certains égards. Existe-t-il des liens culturels? Ces lieux ont-ils des histoires entremêlées? Certes, mais cela ne justifie rien.

Il revient sans cesse sur le sujet. Un exemple tristement célèbre est celui de son entrevue avec Tucker Carlson. Tucker Carlson lui a demandé, « Parlez-moi de l'OTAN », et il a répondu, « Laissez-moi vous parler de la Pologne, de la Lituanie et de la Russie médiévale ». Pour lui, c'est là où tout remonte, et il a le sentiment que ces pays ont été artificiellement séparés par les bolcheviques, qui ont tenté de maintenir l'Empire russe dans une certaine mesure en créant ces républiques socialistes — socialistes dans leur contenu, mais nationales dans leur forme. Il

it's definitely restorationist in the sense that it's about getting back to some pre-Soviet uncorrupted understanding of Russia —

**Senator Woo:** What kind of restoration do you think he is thinking of? This is the key question, because the Germans are afraid he will move in; of course, the Baltics are afraid; France is saying, and on and on.

**Ms. Ironside:** The Baltics have well-founded fear because they were in the Russian Empire.

**Senator Woo:** Absolutely.

**Ms. Ironside:** As for Germany, they had a foot in Germany after World War II. I think there is a lot of genuine fear in these places because in the past this was a place that expressed imperialist aims, whether you called it world communism or something else. I cannot say that he is going to go off and invade Germany tomorrow or anything like that. What I can say is that they do not view the contemporary borders of Ukraine as meaningful. They view them as an artificial construct of the Bolsheviks, and something that only became hard after 1991 and as a result of how the Soviet Union collapsed.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Wilson:** My question is for Professor Ironside. I'm going to do a terrible job of paraphrasing what you were saying about what sounds like an impending implosion in terms of the sustainability of Russia's efforts that we may see that within a year or so. I would like to hear more about that in the context of what impact does that have on the dynamics in terms of how Putin behaves specifically with respect to the war in Ukraine and how the rest of us should be responding or preparing.

**Ms. Ironside:** Putin has basically allowed himself to be president for the rest of his natural life. The elections, at this point, are pretty meaningless in Russia. They have elections. They still have official opposition parties and all of this, but it is kind of just going through the motions. I don't think there is any meaningful way for him to be voted out of office because of the things he is doing domestically and the impact of this war on people's lives. I don't see any situation in which he leaves office voluntarily. I don't know if this answers your question.

In terms of what we should be doing, what I will say as a historian — again, I'm not a military expert or political scientist. But as a historian, these things can be very unpredictable. The pressure can be sustained because you can have an unpredictable tipping point. No one expected the Soviet Union to collapse, but it did, and it sent things off in a different direction. I don't think that he should be in any way, shape or form rewarded for what he has done by just waiting it out — if that makes sense —

pense que tout s'est fait artificiellement. Pour lui, je pense que c'est clairement une approche axée sur la restauration pour revenir à une conception préssoviétique et non corrompue de la Russie...

**Le sénateur Woo :** À votre avis, à quel type de restauration pense-t-il? C'est la question clé, car les Allemands craignent qu'il ne s'installe, les pays baltes ont peur, la France fait des déclarations, etc.

**Mme Ironside :** Les craintes des pays baltes sont bien fondées, car ils ont fait partie de l'Empire russe.

**Le sénateur Woo :** Tout à fait.

**Mme Ironside :** En ce qui concerne l'Allemagne, les Russes avaient un pied dans ce pays après la Seconde Guerre mondiale. Je pense qu'il y a beaucoup de craintes légitimes dans ces pays, car dans le passé, c'était un endroit qui exprimait des visées impérialistes, qu'on appelle communisme mondial ou autre chose. Je ne peux pas dire si la Russie envahira l'Allemagne demain ou quoi que ce soit de ce genre. Ce que je peux dire, c'est que les Russes ne perçoivent pas les frontières contemporaines de l'Ukraine comme étant importantes. Ils les perçoivent comme une construction artificielle des bolcheviques, qui n'est devenue concrète qu'après 1991, à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique.

**Le président :** Je vous remercie.

**Le sénateur Wilson :** Ma question s'adresse à Mme Ironside. Je vais faire un piètre travail pour paraphraser ce que vous disiez à propos de ce qui semble être une implosion imminente de la durabilité des efforts de la Russie, que nous pourrions voir d'ici un an environ. J'aimerais en savoir plus sur l'incidence que cela aura sur la dynamique quant au comportement de Poutine par rapport à la guerre en Ukraine et à la manière dont nous devrions réagir et nous préparer.

**Mme Ironside :** Poutine s'est essentiellement permis d'être président pour le reste de sa vie. Les élections sont plutôt inutiles en Russie à l'heure actuelle. Des élections sont tenues. Il y a toujours des partis d'opposition officielle et tout, mais ce n'est que pour la forme. Je ne crois pas qu'il y ait de façon concrète de le destituer en raison de ses actions à l'échelle nationale et des répercussions de cette guerre sur la vie des gens. Je ne vois aucune situation où il quitterait volontairement ses fonctions. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

En ce qui concerne ce que nous devrions faire, je vais vous donner mon avis en tant qu'historienne — je répète que je ne suis ni spécialiste militaire ni politicologue. Mais en tant qu'historienne, je peux dire que ces choses peuvent être très imprévisibles. Les pressions peuvent être maintenues, car il peut y avoir un point de bascule imprévisible. Personne ne s'attendait à l'effondrement de l'Union soviétique, mais il s'est produit, et cela a fait basculer les choses dans une direction différente. Je ne

which seems to be the strategy right now; to just wait until people give up, until they have lost interest in this and moved on, and then go about doing our own thing. I don't think we should give up the pressure there, but it doesn't mean that it will automatically have an immediate response.

**The Chair:** Professor Belo?

**Mr. Belo:** I would like to approach this from a more zoomed-out perspective. I would like to introduce, just for general understanding, that there are five pillars to Russian foreign policy that are true across time. It also goes back to the senator who asked about the limits of the expansion.

The first pillar is outward orientation. There should be no expectation that Russia will ever look at itself internally and never look outward. It will always have friction, or it has had friction, and it will likely continue.

A whole-of-society approach to fighting, meaning that it is never framed as and never is simply a conflict of the elites — Putin, the people in the Kremlin. It is always framed as the people's war. It is very difficult to fight that because the expectation is that everyone will tighten their belts for the effort of foreign policy.

The next, which is very important to understand, is justice over lawfulness. This is why international agreements mean little compared to justice. That's why we hear a lot of narratives that this is just, and it will always supersede lawfulness.

Buffer zones. Russia seeks buffer zones; north, east, west, it doesn't matter.

And then state survival, which is the framing of an existential threat.

Those are pillars that have been consistent throughout Russian history, Soviet Union and contemporary Russian foreign policy. So to answer at what point does the current Russia stop — does it stop at Ukraine? As long as it achieves and fulfills these five pillars of foreign policy, then it will stop; when it feels that these are satisfied. Short of that, it will continue.

**The Chair:** Thank you, Professor Belo.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** I think my question will be for Mr. Belo.

pense pas qu'il devrait être récompensé de quelque manière que ce soit pour ce qu'il a fait en attendant simplement que les choses passent — si c'est logique —, ce qui semble être la stratégie actuelle. On attend simplement que les gens abandonnent, qu'ils se désintéressent de la situation et passent à autre chose, puis continuer de faire ce que nous avons à faire. Je ne pense pas que nous devrions cesser de faire pression, mais cela ne signifie pas qu'il y aura automatiquement une réponse immédiate.

**Le président :** Professeur Belo?

**M. Belo :** J'aimerais aborder la question de façon plus générale. J'aimerais présenter, à titre d'information, les cinq piliers de la politique étrangère russe qui sont immuables dans le temps. Cela renvoie également à la question du sénateur concernant les limites de l'expansion.

Le premier pilier est l'orientation vers l'extérieur. Il ne faut pas s'attendre à ce que la Russie se concentre uniquement sur elle-même et ne regarde jamais vers l'extérieur. Il y aura toujours des frictions, ou il y en a eu, et il continuera probablement d'en avoir.

C'est une approche globale de combat, ce qui signifie qu'elle n'est jamais présentée comme un simple conflit entre les élites — Poutine, les membres du Kremlin. Ce conflit est toujours présenté comme étant une guerre populaire. Il est très difficile de lutter contre cela, car on s'attend à ce que tout le monde se serre la ceinture pour contribuer à la politique étrangère.

Le prochain pilier, qu'il est très important de comprendre, est la justice plutôt que la légalité. C'est pourquoi les accords internationaux ne valent pas grand-chose par rapport à la justice. C'est pourquoi nous entendons souvent dire que la justice l'emporte sur la légalité.

Il y a les zones tampons. La Russie cherche à établir des zones tampons, au nord, à l'est, à l'ouest, peu importe.

Il y a ensuite la survie de l'État, qui est de créer une menace existentielle.

Ce sont là les piliers qui ont été constants tout au long de l'histoire de la Russie, de l'Union soviétique et de la politique étrangère russe contemporaine. Donc, pour répondre à la question de savoir où s'arrêtera la Russie, s'arrêtera-t-elle à l'Ukraine? Tant qu'elle atteindra et remplira ces cinq piliers de la politique étrangère, elle s'arrêtera. Autrement, elle continuera.

**Le président :** Merci, monsieur Belo.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Je crois que ma question s'adressera à M. Belo.

If I understood correctly, you said that Russia's economic outlook is sluggish, with a weak growth forecast. Russian indicators show that, in 2023 and 2024, the GDP was 1%, if memory serves.

How much of that is due to Western sanctions? Do you think this slowdown will weigh on Russian military capabilities?

[English]

**Mr. Belo:** I believe that the percentages were actually addressed by my colleague Dr. Ironside, but I'm happy to answer it, and then maybe I can yield to my colleague. In terms of the impact of Western sanctions, did they have an impact? Yes. Did they create a meaningful uprising that would internally risk the current regime falling? It doesn't seem that way. There is certainly resistance. We have seen resistance by Yevgeny Prigozhin and other members of the fighting corps of Russia in Ukraine, who have tried to do a number of things. But in terms of meaningful impact, there is a lot of adaptability. It goes back to the whole-of-society approach to fighting. Yes, sanctions; now the signal is everyone tightens their belt. And that is very difficult to deal with.

**Ms. Ironside:** Let me just add that the concept of economic sovereignty is not a new one right now in Russia. This has been ongoing since the early 2000s. One of the things that Putin saw in the 1990s was that Russia had high foreign loans. It declared a moratorium on repaying its foreign debt. It had to default. One of the first things he did once oil prices went up was pay off all that debt to remove that source of pressure. They have a very low debt-to-GDP ratio compared to other countries.

They have tried to make sure that they are not dependent on the rest of the world for food. This was a long-standing thorn in the side of the Soviet government. They imported food every year from 1963 onward. They stopped doing that. In 2014, after the annexation of Crimea, they put embargoes on Western products coming in. This project of a more militant sense of economic sovereignty has been ongoing for a while.

When it comes to military spending and military strength, they have diverted a lot of money to the military. I don't have numbers off the top of my head, but they have spent a lot of money on this. And this has driven growth. There are parts of the country that are producing things for the military. There is a special economic zone in the middle of the country called Alabuga that shifted basically to import substitution and making

Si j'ai bien compris, vous avez indiqué que les perspectives économiques de la Russie sont moroses, avec une faible prévision de croissance. Les indicateurs russes montrent notamment que, en 2023 et en 2024, le PIB était de 1 %, si ma mémoire est bonne.

Dans quelle mesure cet affaiblissement est-il attribuable aux sanctions occidentales? Pensez-vous que ce ralentissement pèsera sur les capacités militaires russes?

[Traduction]

**M. Belo :** Je pense que les pourcentages ont déjà été abordés par ma collègue, Mme Ironside, mais je suis heureux de répondre à la question, puis je laisserai peut-être la parole à ma collègue. En ce qui concerne les sanctions occidentales, ont-elles eu des répercussions? Oui. Ont-elles créé un soulèvement important pouvant mettre en péril le régime actuel? Il ne semble pas que ce soit le cas. Il y a certainement de la résistance. Nous avons vu la résistance d'Evgueni Prigojine et d'autres membres des forces armées russes en Ukraine, qui ont tenté de faire un certain nombre de choses. Mais pour ce qui est des répercussions concrètes, il y a beaucoup d'adaptabilité. Cela nous ramène à l'approche globale en matière de combat. Oui, des sanctions sont imposées. Maintenant, le message est que tout le monde doit se serrer la ceinture. Et c'est très difficile à gérer.

**Mme Ironside :** Permettez-moi simplement d'ajouter que le concept de souveraineté économique n'est pas nouveau en Russie. Il existe depuis le début des années 2000. L'une des choses que Poutine a constatées dans les années 1990, c'est que la Russie avait contracté des prêts élevés à l'étranger. Il a déclaré un moratoire sur le remboursement de sa dette extérieure. Elle a dû être en défaut de paiement. L'une des premières choses qu'il a faites lorsque le prix du pétrole a augmenté, c'est de rembourser toutes ces dettes pour éliminer la source de pression. Le ratio dette-PIB de la Russie est très faible par rapport à celui d'autres pays.

Les Russes ont essayé de s'assurer de ne pas dépendre du reste du monde pour leur alimentation. Cela a été pendant longtemps une source d'irritation pour le gouvernement soviétique. Ils ont importé des denrées alimentaires chaque année à partir de 1963. Ils ont cessé de le faire. En 2014, après l'annexion de la Crimée, ils ont imposé des embargos sur les produits occidentaux entrant dans le pays. Ce projet visant à renforcer la souveraineté économique est en cours depuis un certain temps déjà.

En ce qui concerne les dépenses militaires et la puissance militaire, ils ont consacré beaucoup d'argent à l'armée. Je n'ai pas les chiffres en tête, mais ils ont dépensé beaucoup d'argent dans ce secteur. Cela a stimulé la croissance. Certaines régions du pays produisent de l'équipement pour l'armée. Il y a une zone économique spéciale au centre du pays, appelée Alabuga, qui s'est tournée vers la substitution des importations et la

drones. A couple of years before this, they were making packaging for McDonald's. They have adapted pretty quickly.

I don't know what that says about military strength, but they will pay for the military before they will care about how some little grandma is doing in the provinces.

**Senator Al Zaibak:** Yesterday marked four years since Russia's full-scale invasion of Ukraine. At this stage, in your view, who has greater incentive to negotiate seriously: Ukraine or Russia? Do you see evidence that either side is prepared to compromise on core territorial issues? The question is to both of our witnesses.

**Ms. Ironside:** I don't think Putin is negotiating in particularly good faith at the moment. He is dragging his feet. I don't see any compromise happening there, so in terms of incentives, I'm not sure he feels a strong sense of incentive to negotiate, to be honest. Again, though, I'm a historian, so I don't want to predict. I will pass it to my colleague.

**Mr. Belo:** Your question, senator, very much addresses what I have mentioned in my opening statement that the main obstacle to conflict resolution is incompatible objectives. That's where the real challenge is: The objectives are so divergent — so far apart — that contract space is very difficult to identify because they overlap. Ukraine seeks sovereignty and territorial integrity; Russia seeks the opposite of that, which is leverage and revision of the regional, if not larger, order.

It is very difficult to identify what a famous scholar would call contract space. For them to find that contract space, they literally have to capitulate on their most principled positions.

**Senator Al Zaibak:** Today is Pink Shirt Day in Canada, a reminder of our commitment to protect our children from bullying and abuse. At the same time, thousands of Ukrainian children remain abducted in Russia, held in more than 200 facilities for re-education and forced military training. In your opinion, how can Canada and its allies most effectively address these abuses and work toward the safe return of these children to their families?

**The Chair:** Which of you would like to take that question? You have 30 seconds.

**Ms. Ironside:** I'm not sure I have an answer, to be honest.

**Mr. Belo:** Very quickly, it would be incredibly difficult. I think the best chance to counter this phenomenon is to treat the return of children like the return of prisoners of war, because that

fabrication de drones. Quelques années auparavant, elle fabriquait des emballages pour McDonald's. Elle s'est adaptée très rapidement.

Je ne sais pas ce que cela révèle sur la puissance militaire, mais ils préfèrent financer l'armée plutôt que de soucier du sort d'une grand-mère qui vit en province.

**Le sénateur Al Zaibak :** Cela a fait quatre ans hier que la Russie a envahi l'Ukraine à grande échelle. À ce stade-ci, selon vous, qui a le plus intérêt à négocier sérieusement : l'Ukraine ou la Russie? Voyez-vous des signes selon lesquels l'une ou l'autre des parties est disposée à faire des compromis sur les enjeux territoriaux fondamentaux? La question s'adresse aux deux témoins.

**Mme Ironside :** Je ne pense pas que Poutine négocie de bonne foi en ce moment. Il se traîne les pieds. Je ne vois aucun compromis se profiler, donc je ne suis pas certaine qu'il soit très motivé à négocier, pour être honnête. Mais encore une fois, je suis historienne, alors je ne veux pas faire de prédictions. Je vais céder la parole à mon collègue.

**M. Belo :** Votre question, sénateur, rejoint tout à fait ce que j'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, à savoir que le principal obstacle à la résolution du conflit est les objectifs incompatibles. C'est le véritable défi. Les objectifs sont si divergents — tellement aux antipodes — qu'il est très difficile de trouver un terrain d'entente. L'Ukraine revendique la souveraineté et l'intégrité territoriale, et la Russie veut le contraire, à savoir un moyen de pression et une révision de l'ordre régional, voire à plus grande échelle.

Il est très difficile de déterminer ce qu'un éminent universitaire appellerait un terrain d'entente. Pour parvenir à un terrain d'entente, ils doivent littéralement capituler sur leurs positions les plus fondamentales.

**Le sénateur Al Zaibak :** Aujourd'hui est la Journée du chandail rose au Canada, un rappel de notre engagement à protéger les enfants contre l'intimidation et la maltraitance. Parallèlement, des milliers d'enfants ukrainiens sont toujours retenus en Russie, dans plus de 200 établissements de rééducation et d'entraînement militaire forcé. À votre avis, comment le Canada et ses alliés peuvent-ils lutter le plus efficacement contre ces abus et travailler à ramener en toute sécurité ces enfants à leurs familles?

**Le président :** Qui veut répondre à cette question? Vous avez 30 secondes.

**Mme Ironside :** Je ne suis pas sûre d'avoir une réponse, pour être honnête.

**M. Belo :** Très rapidement, ce serait extrêmement difficile. Je pense que la meilleure façon de lutter contre ce phénomène est de traiter le retour des enfants comme le retour de prisonniers de

has worked before; we have seen a good number of exchanges. That would at least be a starting point.

**Senator Al Zaibak:** Thank you.

**Senator Adler:** Thank you very much, witnesses, for being here. When people like us — meaning Westerners — are looking at Ukraine and Russia, I sometimes wonder whether we project our own values and expectations. Isn't the historical record fairly clear that the area we call "Ukraine" and the area we call "Russia" have had, over the years, an incredibly high threshold of pain, the ancillary effect of which is to have a low expectation of prosperity?

**Ms. Ironside:** It depends on what period we are looking at. One thing the Soviet government did was promise that they would deliver prosperity, but they also kept postponing it and never managed to deliver on their promises. Then, the government comes along after the collapse of Communism and says that it's now just a matter of some economic reforms and that we just need to get beyond this painful period, and then you will have prosperity. That was postponement.

There is a lot of patience for those promises, but I will say, as I answered to someone else's question, the tipping points are often really unpredictable. There are many examples throughout Russian history of revolutions. There were the bread riots that started the February revolution in 1917. In 1962, in Novocherkassk, after they put up the prices of butter and meat, they rioted and the tanks came in.

I wouldn't say that people just suffer long in silence about this, but there is a lot of capacity for endurance; let's put it that way.

**Senator Adler:** If we just take Russia, I realize some polls are less reliable than other polls, but all the indicators from people who have appeared here are that Putin, despite everything, is still popular. Would that not tell you that the threshold for pain of the Russian people — and I realize there are many peoples in Russia, in general — do they not have a higher tolerance for pain than we would in a similar circumstance?

**Ms. Ironside:** Putin really skillfully manipulates their feelings and worries about instability. He says that instability is the thing that would make them less prosperous; stability will make them prosper. You see this when he came back to power in 2012, after Medvedev was the placeholder president, many people were happy to see that because they saw him as stability; he was the person who brought that about. That has a lot to do with the economic successes he was able to engineer at the beginning of

guerre, car cela a déjà fonctionné dans le pays. Nous avons assisté à de nombreux échanges. Ce serait à tout le moins un point de départ.

**Le sénateur Al Zaibak :** Merci.

**Le sénateur Adler :** Je vous remercie, chers témoins, d'être ici. Lorsque des gens comme nous — c'est-à-dire des Occidentaux — regardons l'Ukraine et la Russie, je me demande parfois si nous ne projetons pas nos propres valeurs et attentes. L'histoire ne montre-t-elle pas clairement que la région que nous appelons l'Ukraine et celle que nous appelons la Russie ont, au fil des ans, connu un seuil de souffrance extrêmement élevé, dont l'effet secondaire est d'avoir de faibles attentes en matière de prospérité?

**Mme Ironside :** Cela dépend de la période qu'on examine. Le gouvernement soviétique avait notamment promis d'apporter la prospérité, mais il repoussait sans cesse cette promesse et ne l'a jamais tenue. Puis, après l'effondrement du communisme, le gouvernement a déclaré qu'il suffisait de mettre en œuvre quelques réformes économiques et de surmonter cette période difficile pour connaître la prospérité. C'était une façon de remettre à plus tard.

Il faut beaucoup de patience pour attendre que ces promesses se réalisent, mais je dirais, comme je l'ai entendu en réponse à une question précédente, que les points de bascule sont souvent très imprévisibles. Il y a de nombreux exemples dans l'histoire russe. Il y a eu les émeutes du pain qui ont déclenché la révolution de février en 1917. En 1962, à Novotcherkassk, après la hausse des prix du beurre et de la viande, les habitants se sont révoltés et les chars d'assaut sont intervenus.

Je ne dirais pas que les gens souffrent longtemps en silence à ce sujet, mais ils ont une grande capacité d'endurance, pour ainsi dire.

**Le sénateur Adler :** Si nous prenons la Russie, je suis conscient que certains sondages sont moins fiables que d'autres, mais tous les indicateurs fournis par les personnes qui ont comparu ici montrent que Poutine, malgré tout, demeure populaire. Cela ne vous indique-t-il pas que le seuil de tolérance à la souffrance de la population russe — et je sais qu'il existe de nombreux peuples en Russie — n'est-il pas plus élevé que le nôtre dans une situation semblable?

**Mme Ironside :** Vladimir Poutine manipule très habilement leurs sentiments et leurs inquiétudes au sujet de l'instabilité. Il dit que l'instabilité nuirait à la prospérité, que la stabilité est un gage de prospérité. On l'a vu quand il est revenu au pouvoir en 2012, après la présidence de substitution assurée par Dimitri Medvedev. Beaucoup de gens s'en sont réjouis parce qu'ils le considéraient comme un garant de la stabilité qu'il avait lui-même apportée. Cela a beaucoup à voir avec les succès

his first two presidencies and less to do with what happened after that, especially after he came back to power in 2012.

There is a lot of fear and anxiety around instability in that society, and, on some level, it's the devil you know. Also, he is very good at manipulating those feelings.

**Senator Adler:** — business to Putin in the sense that many ambitious Russians — and ambitious Ukrainians — are allowed to leave?

**Ms. Ironside:** Yes, they have left. There has been a massive brain drain since this started. Plenty of people have left. I think they are happier to have those people abroad because, on some level, that neutralizes the criticism. However, it also means you are consistently seeing your smartest, and the most talented people go abroad. There is a trade-off there, but it is one they are willing to make.

**The Chair:** I'm going to use my prerogative as chair to ask a question. I want to ask this of Professor Belo.

Just over a week ago, President Zelenskyy, in Munich, told the assembled that Ukraine is the defender of Europe. If you look at the sophistication of Ukrainian weaponry, their intelligence and the way they are just being so steadfast, it is hard not to believe that. That leads to the question of the Russian war machine itself — the conventional war machine, even though we are into drone warfare and everything, but taking nuclear weapons off the table. The tolls are high in terms of the killed and injured. It really is a slaughter on the front lines. Of course, there is a drag on the economy, as the economy is basically a war economy for equipment. Recruitment or conscription doesn't seem to be in the future in terms of the more, shall we say, European areas of the country.

So, I'm not convinced that Russia really poses such a significant, immediate threat to Europe. Do you have any thoughts on that?

**Mr. Belo:** Thank you for asking this very important question and for giving me the opportunity to directly speak about the military capabilities.

If Russia started a conventional war with Poland today, it is very unlikely that they would win. The first factor is the drainage of resources, the lack of capability of outdated technology and a lack of personnel who are qualified; many of the qualified cadres

économiques qu'il a réussi à obtenir au début de ses deux premiers mandats de président et moins avec ce qui s'est passé par la suite, surtout après son retour au pouvoir en 2012.

L'instabilité suscite beaucoup de craintes et d'angoisse dans cette société, et, dans une certaine mesure, il y a l'idée selon laquelle, entre deux maux, mieux vaut celui qu'on connaît. De plus, Vladimir Poutine est très doué pour manipuler ces sentiments.

**Le sénateur Adler :** ... tout cela pour Vladimir Poutine, en ce sens que beaucoup de Russes ambitieux — et d'Ukrainiens ambitieux — sont autorisés à partir?

**Mme Ironside :** Oui, ils sont partis. Il y a eu un exode des cerveaux depuis le début. Beaucoup de gens sont partis. Je pense que le gouvernement russe préfère que ces gens soient à l'étranger parce que, dans une certaine mesure, cela neutralise les critiques. Cependant, cela signifie également que les personnes les plus intelligentes et les plus talentueuses partent invariablement à l'étranger. Il y a un choix à faire, mais il est prêt à le faire.

**Le président :** Je vais utiliser ma prerogative de président pour poser une question. J'aimerais poser la question suivante au professeur Belo.

Il y a un peu plus d'une semaine, à Munich, le président Zelensky a déclaré aux personnes présentes que l'Ukraine est la défenseure de l'Europe. Si on considère la sophistication des armes ukrainiennes, le renseignement ukrainien et la détermination des Ukrainiens, il est difficile de ne pas le croire. Cela nous amène à la question de la machine de guerre russe elle-même, la machine de guerre conventionnelle, même s'il s'agit d'une guerre de drones et de tout ce qui vient avec les drones, mais à l'exclusion des armes nucléaires. Le nombre de morts et de blessés est élevé. C'est vraiment un massacre sur le front. Bien sûr, cela freine l'économie, puisque l'économie est essentiellement une économie de guerre axée sur l'équipement. Il ne semble pas y avoir de projet de recrutement ou de conscription dans les régions plus européennes du pays, si je puis dire.

Donc, je ne suis pas convaincu que la Russie représente vraiment une menace considérable et immédiate pour l'Europe. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Belo :** Je vous remercie de poser cette question très importante et de me donner l'occasion de parler directement des capacités militaires.

Si la Russie déclençait aujourd'hui une guerre conventionnelle avec la Pologne, elle ne la gagnerait vraisemblablement pas. Le premier facteur est l'épuisement des ressources, le manque de capacités lié à des technologies

in the Russian military have lost their lives on the battlefield, whether in the early part of the war or now.

In terms of the overall capability, as you said, short of nuclear capabilities, they are rather limited. The chance that Russia would be able to swiftly move across what used to be called Eastern Europe and Central Europe is very unlikely. It does not have the capability to achieve its military goals even in western Ukraine. If it starts fighting with a NATO country that is even better equipped, it would pose a severe challenge, and Russia would likely fail.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Harder:** My question is for Professor Ironside. I had a conversation with John Mearsheimer from the University of Chicago, whose central thesis, as you would well know, is that much of this conflict is rooted in the behaviour of the West.

He suggests that we have much to answer for in terms of how various governments in the West, beginning with — in his history with George H. W. Bush and the commitments made, he alleges, with respect to the expansion of NATO and the like.

As a historian, how do you judge your fellow historian at the University of Chicago?

**Ms. Ironside:** There is a great book by Mary Sarotte about this — basically, there is no promise, right? There is nothing on paper. But there are others, such as Jack Matlock, the last American ambassador to the Soviet Union, who said, “No, I was in the room, and I heard it said.” My reaction to this is even if there is no smoking gun, which there isn’t always in the archives — we would love for there to be a great piece of paper that says, “I say this is happening” — there is a strongly held perception that it happened. It structures their behaviour from the 1990s onward. This is something that Boris Yeltsin was complaining about in his phone conversations with Bill Clinton, which are all declassified, and you can go through the 20,000 pages of it if you want to. I’ve looked at some of them. It is a long-standing grievance, one that Putin picked up again in the early 2000s. I believe Putin believes that that the promise was made and broken.

As to what the West is responsible for and what it needs to ask for forgiveness for over John Mearsheimer, this is not my area of expertise, but I will say this is a very influential thesis. If you look up this stuff online, you will encounter John Mearsheimer within 30 seconds.

**Senator Harder:** Thank you.

**The Chair:** Did you want to comment on that as well, Professor Belo?

désuètes et le manque de personnel qualifié. De nombreux officiers qualifiés de l’armée russe ont perdu la vie sur le champ de bataille, que ce soit au début de la guerre ou maintenant.

Pour ce qui est des capacités globales, comme vous l’avez dit, en dehors des capacités nucléaires, elles sont plutôt limitées. Il est très peu probable que la Russie puisse traverser rapidement ce qu’on appelait l’Europe de l’Est et l’Europe centrale. Elle n’a pas la capacité d’atteindre ses objectifs militaires, même pas dans l’Ouest de l’Ukraine. Si la Russie commençait à se battre avec un pays de l’OTAN encore mieux équipé, ce serait un défi de taille, et elle échouerait vraisemblablement.

**Le président :** Je vous remercie.

**Le sénateur Harder :** Ma question s’adresse à Mme Ironside. J’ai eu une discussion avec John Mearsheimer, de l’Université de Chicago, dont la thèse centrale, comme vous le savez bien, est qu’une grande partie de ce conflit trouve son origine dans la conduite de l’Occident.

Il laisse entendre que nous avons beaucoup de comptes à rendre pour la façon dont divers gouvernements occidentaux, à commencer par — dans sa lecture de l’histoire — George H. W. Bush, ont pris des engagements, selon lui, concernant l’expansion de l’OTAN, entre autres.

En tant qu’historienne, quel jugement portez-vous sur votre collègue historien à l’Université de Chicago?

**Mme Ironside :** Il y a un excellent livre de Mary Sarotte à ce sujet. En gros, il n’y a aucun engagement, hein? Il n’y a rien sur papier. Mais il y a d’autres perspectives, comme celle de Jack Matlock, le dernier ambassadeur américain en Union soviétique, qui a dit : « Non, j’étais présent, je l’ai entendu. » Ma réaction à cela, c’est que, même s’il n’y a pas de preuve irréfutable, ce qui n’est pas toujours le cas dans les archives — nous aimerions qu’un document explicite affirme : « Je déclare que c’est ce qui se passe » —, il y a une perception bien ancrée que ça s’est passé. Cela structure la dynamique russe à partir des années 1990. Boris Eltsine s’en plaignait dans ses conversations téléphoniques avec Bill Clinton, qui sont toutes déclassifiées, et vous pouvez parcourir les 20 000 pages si vous le souhaitez. J’en ai examiné quelques-unes. C’est un grief de longue date, que Poutine a repris au début des années 2000. Je crois que Vladimir Poutine croit que l’engagement a été pris, mais n’a pas été tenu.

Quant à savoir ce dont l’Occident est responsable et ce pour quoi il doit demander pardon, selon John Mearsheimer, ce n’est pas mon domaine d’expertise, mais je dirais que c’est une thèse très influente. Si on fait une recherche en ligne, on tombe sur John Mearsheimer dans les 30 secondes.

**Le sénateur Harder :** Je vous remercie.

**Le président :** Voulez-vous faire un commentaire à ce sujet également, monsieur Belo?

**Mr. Belo:** My response would be a little bit longer, so maybe I will hold off my interesting counterfactual to another time.

**The Chair:** That makes you rare among witnesses, so thank you for that.

**Senator Kutcher:** I would like to ask Professor Ironside to weigh in on this issue of giving up territory, which seems to be very popular to talk about, and in your understanding of Russian and Ukrainian history, for Ukraine, this is not about giving up territory, it is about giving up identity. It would mean capitulating to an enemy that they have constructed over decades and decades and centuries, based on some real realities — the Holodomor, the killings during the collectivization period, all the taking of dissidents and sending them to Siberia — and good luck coming back — and all of the Stalin Russification programs in Ukraine, making the language illegal. All those other kinds of things. This is not an issue of territory. As a historian, how can you help us understand that this is not just simply trading a piece of land for something else?

**Ms. Ironside:** You are absolutely right. This is an issue of identity, and it's also about international agreements. When the Soviet Union collapsed, Ukraine and Russia had an agreement about where the border was, and that agreement was still in effect and it was violated. I will say that one thing that animates some of this discussion is that the parts of eastern Ukraine, where more Russian speakers are, does not automatically mean that those people there identify as Russian. There is a difference between a Russophone and a Russian. The Russian government has instrumentalized things like giving passports easily to people who live in these borderland regions, not just in eastern Ukraine. They have done this along the southern border as well. They have a very expansive definition of what it means to be a compatriot. This discourse has animated, part of why they think they are doing this war in the first place: "We have to go and defend these people who are being genocided against." This is the language that they use, actually, which is an inversion of the language that Ukraine uses against them. They are lobbing these accusations at each other. You are absolutely right. This is an identity issue for Ukraine. Essentially, on some level, Putin does not believe that Ukraine exists. He is like, there is a part of it in the West that historically was part of the Austro-Hungarian Empire and Poland and Lithuania, but the rest of it was part of us. I don't think that that view is going anywhere. I don't think he has adapted that view at all. As my colleague says, this is a non-negotiable. It is a line in the sand.

**M. Belo :** Ma réponse serait un peu plus longue, je vais donc peut-être garder pour un autre moment mes conjectures contrefactuelles.

**Le président :** Vous vous démarquez de la plupart des témoins. Je vous en remercie.

**Le sénateur Kutcher :** J'aimerais demander à Mme Ironside de se prononcer sur la question de l'abandon de territoires, qui semble être un sujet de discussion très populaire. Selon votre compréhension de l'histoire russe et ukrainienne, pour l'Ukraine, il ne s'agit pas de renoncer à des territoires, mais de renoncer à son identité. Il s'agirait de capituler devant un ennemi façonné au fil des décennies et des siècles, à cause de certaines réalités concrètes : l'Holodomor, les meurtres pendant la période de la collectivisation, l'envoi de dissidents en Sibérie — et bonne chance pour en revenir — et tous les programmes de russification de Joseph Staline en Ukraine, qui ont rendu l'ukrainien illégal. Il y a toutes ces autres choses. Ce n'est pas une question de territoire. En tant qu'historienne, comment pouvez-vous nous aider à comprendre qu'il ne s'agit pas simplement d'échanger une portion de territoire contre autre chose?

**Mme Ironside :** Vous avez tout à fait raison. C'est une question d'identité, et c'est aussi une question d'accords internationaux. À la chute de l'Union soviétique, l'Ukraine et la Russie avaient un accord concernant le tracé de la frontière. Cet accord était toujours en vigueur et il a été enfreint. Je dirais que, ce qui anime une partie de cette discussion, c'est que, dans les régions de l'Est de l'Ukraine, où les russophones sont plus nombreux, les gens ne s'identifient pas automatiquement comme Russes. Il y a une différence entre russophone et Russe. Le gouvernement russe a instrumentalisé des choses comme l'octroi facile de passeports aux personnes qui vivent dans ces régions frontalières, et pas seulement dans l'Est de l'Ukraine. Il l'a fait le long de la frontière sud également. Il a une définition très large de ce que signifie être un compatriote. Ce discours a nourri en partie la raison pour laquelle il estime faire cette guerre : « Nous devons aller défendre ces personnes qui subissent un génocide. » C'est vraiment le discours qu'il utilise, qui est un renversement du discours que l'Ukraine utilise contre lui. Ils se lancent ces accusations réciproquement. Vous avez tout à fait raison. C'est une question d'identité pour l'Ukraine. En gros, dans une certaine mesure, Vladimir Poutine ne croit pas que l'Ukraine existe. Selon lui, une partie du pays, à l'ouest, faisait historiquement partie de l'Empire austro-hongrois, de la Pologne et de la Lituanie, mais « le reste faisait partie de notre pays ». Je ne pense pas que ce point de vue soit près de disparaître. Je ne pense pas du tout que ce point de vue de Vladimir Poutine ait évolué. Comme le dit mon collègue, c'est non négociable. C'est une ligne rouge.

**Senator Woo:** Yes. My question is on Russia-China relations, which in the West is usually portrayed as a no-limits partnership, but I am old enough to remember when no limits means no limit to the animosity between the two countries.

There was a time when China betrayed the Soviet Union and turned to the United States as a Nixon detente, of course. They described it as a feinting toward Moscow while pivoting toward Washington. I wonder if there is a possibility, as people are discussing now, that Russia may be feinting toward China while pivoting to the United States? We see that, of course, in Trump's overtures to Putin and reports of business deals and so on. I don't know which one of you might be qualified or courageous enough to comment on that.

**Ms. Ironside:** I can just say that this is not an equal relationship, that —

**Senator Woo:** That's clear.

**Ms. Ironside:** It's very clear to me that it is not and that it is also not going to make up for all of the other ways the economy has been damaged since 2022. The relationship with China won't do that.

I don't know that they envision a broader level of cooperation — you read these reports, like, everyone — their kids are learning Chinese and all of this. Maybe. I don't know. Did you want to add something to that, Professor Belo?

**Mr. Belo:** The territorial disputes in the Far East of Russia vis-à-vis China have not gone anywhere, and what this indicates — what is happening now is that it is a very instrumental type of relationship that they have. Today, they have memoranda of understanding that they are in this together, fighting the transatlantic community in a number of domains, but it can easily change tomorrow. As you have noted. Senator, today, we're in this scenario. During the Nixon era, it was a pragmatic understanding that a difference scenario was beneficial to China. I will echo my colleague to say that this is a very unequal relationship. Russia is much more dependent on China than China is on Russia. China is much better connected to the rest of the world. Russia is connected to China, and its connection with India is now losing traction. This can't be sustainable in the long run because the stronger partner will eventually abandon ship once its options have gotten better.

**The Chair:** Thank you. That last exchange reminds me of Arctic questions and China's assertion that it is a near-Arctic nation. So if it is that, with an Arctic nation beside it with whom it has boundary disputes as we do, for example, with the United

**Le sénateur Woo :** Oui. Ma question porte sur les relations entre la Russie et la Chine, qui, en Occident, sont généralement dépeintes comme un partenariat sans limites, mais je suis en âge de me rappeler l'époque où l'absence de limites signifiait qu'il n'y avait pas de limites à l'animosité entre les deux pays.

Il fut un temps où la Chine trahissait l'Union soviétique et se tournait vers les États-Unis à la suite de la détente orchestrée par Richard Nixon, bien sûr. Les Chinois ont dit qu'ils feignaient de se tourner vers Moscou tout en se tournant vers Washington. Je me demande s'il est possible, comme on en discute en ce moment, que la Russie feigne de se tourner vers la Chine tout en se tournant vers les États-Unis. Nous le constatons, bien sûr, dans les ouvertures de Donald Trump vis-à-vis de Vladimir Poutine et dans les rapports faisant état d'accords commerciaux, entre autres choses. Je ne sais pas lequel d'entre vous pourrait avoir les qualifications ou le courage nécessaire pour faire un commentaire à ce sujet.

**Mme Ironside :** Je peux simplement dire qu'il ne s'agit pas d'une relation d'égal à égal, que...

**Le sénateur Woo :** C'est manifeste.

**Mme Ironside :** Il est très clair pour moi que ce n'est pas le cas et que cela ne compensera pas non plus tous les autres dommages que l'économie a subis depuis 2022. La relation avec la Chine ne les compensera pas.

Je ne sais pas s'ils envisagent un niveau de coopération plus large — on lit ces rapports, comme tout le monde —, les enfants apprennent le chinois et tout le reste. Peut-être, mais je ne le sais pas. Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Belo?

**M. Belo :** Les différends territoriaux en Extrême-Orient entre la Russie et la Chine n'ont pas disparu. Ce que cela indique, c'est que ce qui se passe maintenant correspond à un type de relation très utilitaire. Aujourd'hui, des protocoles d'entente prévoient qu'ils sont dans le même bateau contre la communauté transatlantique dans plusieurs domaines, mais cela peut facilement changer demain. Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, c'est le scénario dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui. À l'époque de Richard Nixon, on comprenait de façon pragmatique qu'un scénario différent était avantageux pour la Chine. Je me ferai l'écho de ma collègue en disant qu'il s'agit d'une relation très inégalitaire. La Russie est beaucoup plus dépendante de la Chine que la Chine ne l'est de la Russie. La Chine est beaucoup mieux connectée au reste du monde. La Russie est connectée à la Chine, et sa connexion avec l'Inde s'affaiblit. Cela ne peut pas être durable à long terme, parce que le partenaire le plus fort finira par quitter le navire une fois qu'il aura de meilleures options.

**Le président :** Je vous remercie. Ce dernier échange me rappelle les questions relatives à l'Arctique et l'affirmation de la Chine selon laquelle elle est un pays quasi arctique. Donc, si c'est le cas, avec un pays arctique voisin avec lequel elle a des

States, that could lead to some interesting future scenarios. I just wanted to put that there.

Would any other senator like to ask a question, because if not, I will put one forward? I don't want to speak too much for my colleague, Senator Harder, but both he and I, in our previous lives, were involved as G8 sherpas and in other duties in trying to bring Russia more into the Western fold. There was great optimism for a long time. And then it all ended. We could see it ending, but it all ended in 2014, when the G8 again became the G7. The question I always ask myself is why. Was it just Putin's discomfort with the whole concept of somehow being subservient when, in fact, the economic advantage was very great regardless of the oligarchical system and the like? I would like the opinion of both of you just to close out our meeting today. Can we start with Professor Ironside, the historian?

**Ms. Ironside:** That's a good question. Because it also seems like a bit of an about-face from the earlier Putin, too, because in the early 2000s, he was explicitly arguing for greater economic integration, foreign direct investment in Russia and all of this, and then, by 2014, that changed. Then it moved much more in that direction of this concept of militant economic sovereignty, embargoes, and all of the rest. I don't know what goes on in his head. I can't speak for that. But it does seem that this sense of trying to restore Russia to great power status is very, very meaningfully important to him, and that seems to trump other things. He thinks it is worth the economic pain. It might be in the sense that, in the long run, it will even out or pay off. But this is definitely something he is willing to sacrifice plenty for.

**The Chair:** Thank you very much.

**Mr. Belo:** The main difficulty is getting into, of course, President Vladimir Putin's head, but what is absolutely clear, I think, at this point, after fighting a war for four years, is that there is an ideological component to this. If there was simply a pragmatic cost-benefit calculation, that war would have likely ended two and a half to three years ago. So there is some sort of ideological component, and that's very difficult to deter and to deal with.

Clearly, Russia has indicated it is willing to absorb absolutely disproportionate costs, and again, the question is of negotiation. Where does one begin to even negotiate with a country that is acting for ideological reasons? The consequence is that Russia is able to tighten its belt significantly. The expectation is that

différents frontaliers, comme nous en avons, par exemple, avec les États-Unis, cela pourrait mener à des scénarios futurs intéressants. Je tenais simplement à le préciser.

S'il n'y a pas d'autres sénateurs qui aimeraient poser une question, je vais en poser une. Je ne veux pas trop parler au nom de mon collègue, le sénateur Harder, mais lui et moi, dans nos vies précédentes, avons participé, à titre de sherpas du G8 et dans le cadre d'autres fonctions, aux efforts pour intégrer davantage la Russie dans le giron occidental. Il y a eu beaucoup d'optimisme pendant longtemps. Puis, tout s'est terminé. Nous pouvions voir que la fin était proche, mais tout s'est terminé en 2014, quand le G8 est redevenu le G7. Je me demande toujours pourquoi. Était-ce seulement le malaise de Poutine à l'idée d'être en quelque sorte subordonné alors que, en réalité, l'avantage économique était très grand, indépendamment du système oligarchique et d'autres choses du même genre? J'aimerais avoir votre avis à tous les deux pour clore notre réunion d'aujourd'hui. Pouvons-nous commencer par Mme Ironside, la professeure d'histoire?

**Mme Ironside :** C'est une bonne question. Ce qui s'est passé ressemble un peu à une volte-face par rapport au Vladimir Poutine d'avant, parce qu'au début des années 2000, il plaidait explicitement pour une plus grande intégration économique, des investissements directs étrangers en Russie et tout le reste. Puis, en 2014, cela a changé. Ensuite, les choses se sont beaucoup plus orientées vers le concept de souveraineté économique militante, les embargos et tout le reste. Je ne sais pas ce qui se passe dans sa tête. Je ne peux pas me prononcer à ce sujet. Mais il semble que ce sentiment d'essayer de redonner à la Russie le statut de grande puissance soit très, très important pour lui, et cela semble l'emporter sur d'autres considérations. Il pense que le jeu en vaut la chandelle sur le plan économique. C'est peut-être dans le sens où, à long terme, ça s'équilibrera ou ça rapportera. Mais c'est certainement une chose pour laquelle il est prêt à faire beaucoup de sacrifices.

**Le président :** Je vous remercie.

**M. Belo :** La principale difficulté est, bien sûr, de savoir ce qui se passe dans la tête du président Vladimir Poutine, mais ce qui est absolument clair, je pense, à ce stade, après avoir mené une guerre pendant quatre ans, c'est qu'il y a une composante idéologique à cela. S'il y avait simplement eu un calcul pragmatique des coûts et des avantages, cette guerre aurait probablement pris fin il y a deux ans et demi ou trois ans. Il y a donc une sorte de composante idéologique, et il est très difficile de la freiner et d'y faire face.

De toute évidence, la Russie a montré qu'elle était prête à supporter des coûts absolument disproportionnés, et, encore une fois, la question qui se pose est celle de la négociation. Où peut-on même commencer à négocier avec un pays qui agit pour des raisons idéologiques? La conséquence est que la Russie est

ordinary Russian citizens will as well. It is very characteristic of Russian foreign policy when engaging in conflict.

I don't envy diplomats who have to deal with this because, as my colleague has said, there are a lot of unknowns. There could be a spark and a tectonic change that is awaiting us, or there could be continuity. What is absolutely clear is that the ideological desire for greatness plays a significant role, the ideological desire for greatness on their own terms, and I think that "on their own terms" is a real line in the sand.

**The Chair:** Thank you very much. "On their own terms" sounds a bit familiar in terms of neighbours that we have close to us.

I would like to thank Professor Ironside and Professor Belo for joining us today as witnesses. I think the committee was enriched by your commentary, so thank you very much.

Colleagues, for our second panel, we are pleased to welcome by videoconference from the Center for Strategic and International Studies, Max Bergmann, Director, Europe, Russia, and Eurasia program; and from the Institute for the Study of War, George Barros, Russia Team Lead, Senior Analyst.

Welcome, gentlemen. Thank you for joining us today. We are ready to receive your opening remarks. Mr. Bergmann, you have the floor, and you will be followed by Mr. Barros. Please go ahead.

**Max Bergmann, Director, Europe, Russia, and Eurasia program, Center for Strategic and International Studies:** Honourable senators, apologies for not being able to be there in person, but thank you so much for asking me to testify before you and offer my perspective, which will, hopefully, be helpful and useful to your work.

This discussion is especially timely, as this week marks the four-year anniversary of Russia's full-scale invasion of Ukraine. To set the scene, I will outline the status of negotiations, the most likely scenarios to come in the next stage of the war and what Ukraine needs to defend its territory and protect its sovereignty moving forward.

First, the reality is that negotiations, in my view, unfortunately, are unlikely to lead to a durable and lasting ceasefire. Right now, I would say there are two general perspectives on negotiations. The Trump administration, as I see it, has viewed this mainly as an argument or war about land and that Russian President Vladimir Putin has stated that he wants to seize the entire Donbas region, the Donbas *oblast*, and therefore, if Ukraine gives up the Donbas, the war can come to an end.

en mesure de se serrer considérablement la ceinture. On s'attend à ce que les citoyens russes ordinaires en fassent autant. C'est très caractéristique de la politique étrangère russe quand la Russie s'engage dans un conflit.

Je n'envie pas les diplomates qui doivent faire face à cette situation parce que, comme ma collègue l'a dit, il y a beaucoup d'inconnues. Il pourrait y avoir une étincelle et un mouvement tectonique qui nous attend, ou il pourrait y avoir une continuité. Ce qui est absolument clair, c'est que le désir idéologique de grandeur joue un rôle important, le désir idéologique de grandeur comme bon lui semble, et je pense que « comme bon lui semble » est une vraie ligne rouge.

**Le président :** Je vous remercie. « Comme bon lui semble », cela fait un peu penser à des voisins que nous avons près de nous.

J'aimerais remercier Mme Ironside et M. Belo d'être venus témoigner aujourd'hui. Je pense que vos observations ont été instructives pour le comité et je vous en remercie.

Chers collègues, pour notre deuxième groupe de témoins, nous avons le plaisir d'accueillir par vidéoconférence, du Center for Strategic and International Studies, Max Bergmann, directeur du programme Europe, Russie et Eurasie, et, de l'Institute for the Study of War, George Barros, responsable de l'équipe Russie et analyste principal.

Bienvenue, messieurs. Je vous remercie de vous joindre à nous aujourd'hui. Nous sommes prêts à entendre vos déclarations préliminaires. Monsieur Bergmann, vous avez la parole, et vous serez suivi de M. Barros. Nous vous écoutons.

**Max Bergmann, directeur, programme Europe, Russie et Eurasie, Center for Strategic and International Studies :** Honorables sénateurs, excusez-moi de ne pas pouvoir être présent en personne. Je vous remercie beaucoup de m'avoir demandé de témoigner devant vous et de vous faire part de mon point de vue, qui, je l'espère, sera utile à votre travail.

Cette discussion arrive à point nommé, parce que cette semaine marque le quatrième anniversaire de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Pour mettre les choses en contexte, je vais décrire l'état des négociations, les scénarios les plus probables à la prochaine étape de la guerre et ce dont l'Ukraine a besoin pour défendre son territoire et protéger sa souveraineté à l'avenir.

Premièrement, la réalité, c'est que les négociations, à mon avis, sont malheureusement peu susceptibles de mener à un cessez-le-feu durable. Actuellement, je dirais qu'il y a deux perspectives générales sur les négociations. À mon avis, l'administration Trump a considéré qu'il s'agissait principalement d'un conflit ou d'une guerre pour une question de territoire, que le président russe Vladimir Poutine a déclaré vouloir s'emparer de toute la région du Donbass, l'*oblast* du

The other perspective — this is my perspective, and I think it's one that is pretty widely shared within the Russia expert community, at least here in Washington — is that this is not a war, ultimately, about territory, but this is a war about Russia's status as a great power and its desire to control the country of Ukraine and that for Russia to be a great power, it needs to control Ukraine.

From this perspective, Russia will effectively have little or no interest in a lasting ceasefire that would enable Ukraine to leave its orbit or that would enable Ukraine to turn toward Brussels and the European Union. Therefore, in the Kremlin's eyes, a ceasefire does not serve its ends. In fact, the way Vladimir Putin would see it, I think, is Russia effectively losing the war if it were to agree to a lasting ceasefire.

While I hope the Trump negotiators are correct and a deal is in reach, sadly, I think the evidence points in the other direction; effectively, these talks are headed nowhere.

I take my 6-year-old to a playground at our local elementary school, and on that playground there's a merry-go-round. The merry-go-round is very exciting; there's a lot of movement; you spin around in a circle; you get a little dizzy; there's a lot of activity; but, ultimately, you end up where you started, and that's where I see these negotiations going.

There's a lot of spinning in circles, talks and press attention, but ultimately we've gotten almost nowhere. It has been a year, and there are, effectively, now, trilateral talks happening with a rather low-level Russian interlocutor that are not that central, as I see it, to Kremlin decision making. I don't really see these talks making a lot of progress.

Where does that leave us? That brings me to my second point. The war is likely to continue, I think, with intense ferocity over this year. Mr. Barros may be better placed to speak about this from the Institute for the Study of War, which has been doing great work tracking what's happening on the ground in Ukraine.

I think Russia believes that it has the upper hand in this war. Russians likely believe they are on the right side of the war of attrition. They also likely look at the approaching end of U.S. military funding, or U.S. military assistance to Ukraine, as a significant problem for the Ukrainian military.

Almost all of the current military assistance — the weapons flowing to Ukraine from U.S. stockpiles — was paid for during the Biden administration. That means that over this next year,

Donbass, et que, par conséquent, si l'Ukraine abandonne le Donbass, la guerre peut prendre fin.

L'autre point de vue — c'est mon point de vue, et je pense qu'il est assez largement partagé au sein de la communauté des spécialistes de la Russie, du moins ici, à Washington —, c'est qu'il ne s'agit pas d'une guerre, au bout du compte, au sujet d'un territoire, mais d'une guerre au sujet du statut de la Russie en tant que grande puissance et de son désir de contrôler l'Ukraine, et que, pour que la Russie soit une grande puissance, elle doit contrôler l'Ukraine.

Dans cette perspective, un cessez-le-feu durable qui permettrait à l'Ukraine de quitter l'orbite de la Russie ou de se tourner vers Bruxelles et l'Union européenne n'a en réalité que peu ou pas d'intérêt pour la Russie. Par conséquent, du point de vue du Kremlin, un cessez-le-feu ne sert pas ses fins. En fait, je pense que Vladimir Poutine considérerait que la Russie est en train de perdre la guerre si elle acceptait un cessez-le-feu durable.

Même si j'espère que les négociateurs de Donald Trump ont raison et qu'un accord est sur le point d'être conclu, malheureusement, je pense que les indications pointent dans l'autre direction. En réalité, ces pourparlers ne mèneront à rien.

J'emmène mon enfant de 6 ans au terrain de jeu de l'école primaire de notre quartier, où il y a un manège. Le manège est très divertissant. Il y a beaucoup de mouvement; on tourne en rond; on est un peu grisé; il y a beaucoup d'activité, mais, au bout du compte, on se retrouve là où on a commencé, et c'est l'issue que j'attends de ces négociations.

On tourne en rond, on parle et il y a du battage médiatique, mais, en fin de compte, on ne va nulle part ou presque. Cela fait un an, et il y a, en fait, maintenant, des discussions trilatérales avec un interlocuteur russe assez subalterne qui ne sont pas au cœur, à mon avis, du processus décisionnel du Kremlin. Je ne vois pas vraiment de progrès dans ces discussions.

Où cela nous mène-t-il? Cela m'amène à mon deuxième point. La guerre va probablement se poursuivre, je pense, avec une férocité intense au cours de l'année. M. Barros est peut-être mieux placé pour en parler au nom de l'Institute for the Study of War, qui fait un excellent travail de suivi de ce qui se passe sur le terrain en Ukraine.

Je pense que la Russie croit qu'elle a l'avantage dans cette guerre. Les Russes croient probablement qu'ils sont du bon côté de la guerre d'usure. Ils considèrent aussi probablement que la fin imminente du financement militaire américain, ou de l'aide militaire américaine à l'Ukraine, sera un gros problème pour l'armée ukrainienne.

Presque toute l'aide militaire actuelle — les armes des stocks américains qui arrivent en Ukraine — a été payée sous l'administration Biden. Autrement dit, au cours de la prochaine

and likely into 2027, we're going to see a decline in the number of weapons deliveries that the U.S. is providing to Ukraine. Russia thinks it can perhaps take advantage of this handover between the U.S. providing military aid and the Europeans stepping up.

What is also clear is Russia is suffering massive losses in this war. It has, astonishingly, recruited roughly 400,000 men per year to fight in this war, and it has done so through tremendous financial costs, by essentially bribing its citizens to go and fight in this war.

This is not the great patriotic war of World War II. In some ways, the Russian military more and more represents, in some ways, a mercenary military.

At the same time, Ukraine has lost very little territory, despite, effectively, non-stop Russian offensives. It is unclear how accurate the information is that Putin is receiving or how he is being informed about this war. He may think he is on the right side of the war, in part because the information he is getting is not that accurate. I do think we may hit a point this year where Russia decides it needs to dial down the fighting.

This leads to my third point. We have viewed the peace talks and the current way forward as a dichotomy between war and peace. Either Russia is going to go all out in fighting Ukraine, or there will be a ceasefire and talks because all wars have to end at the negotiating table, as is constantly said; I think there is some truth to this.

However, I think there is a third path, which strikes me as the most likely direction where this conflict is headed, which I would describe as a forever war, or a hot-frozen conflict, where Russia dials down the fighting but maintains a hostile posture toward Ukraine. Maybe it's not going on offensives to try to take back territory, but it is still lobbing artillery at Ukrainian front lines and lobbing missiles and drones at Ukrainian cities, preventing Ukraine from proceeding on a reconstruction path, and essentially leaving Ukraine in a state of purgatory indefinitely.

This is effectively what we saw between 2015 and 2022, where Ukraine was not able to realize its European future, not really able to go on a path to joining the European Union and NATO. I think that might be a much more sustainable approach to this war, and it means that the fighting will go on for a very long time.

This is my final point. How do we, as the West, prepare to back Ukraine for the long haul? It is very critical that we begin to think about this war, not in six-month increments and how do we fund Ukraine to get through this winter or this next year, but

année, et probablement jusqu'en 2027, le nombre d'armes livrées à l'Ukraine par les États-Unis diminuera. La Russie pense qu'elle peut peut-être tirer parti de ce transfert entre l'aide militaire fournie par les États-Unis et celle fournie par les Européens.

Il est également manifeste que la Russie subit des pertes énormes dans cette guerre. Étonnamment, elle a recruté environ 400 000 hommes par année pour participer à cette guerre, et elle l'a fait en assumant des coûts financiers énormes, essentiellement en soudoyant ses citoyens pour qu'ils aillent se battre dans cette guerre.

Il ne s'agit pas de la Grande Guerre patriotique de la Seconde Guerre mondiale. D'une certaine façon, l'armée russe ressemble de plus en plus à une armée de mercenaires.

En même temps, l'Ukraine a perdu très peu de territoire, malgré les offensives russes incessantes. On ne sait pas à quel point les renseignements que Vladimir Poutine reçoit sont exacts ni comment il est informé au sujet de cette guerre. Il pense peut-être qu'il est du bon côté de la guerre en partie parce que les renseignements qu'il reçoit ne sont pas vraiment exacts. Je pense qu'on pourrait atteindre cette année le stade où la Russie décidera qu'elle doit réduire l'intensité des combats.

Cela m'amène à mon troisième point. Nous considérons les pourparlers de paix et la trajectoire actuelle comme une dichotomie entre guerre et paix. Soit la Russie fera tout pour battre l'Ukraine, soit il y aura un cessez-le-feu et des pourparlers parce que toutes les guerres doivent se terminer à la table des négociations, comme on le dit constamment. Je pense qu'il y a là une part de vérité.

Cependant, je pense qu'il y a une troisième voie, qui me semble être la direction la plus probable que prendra ce conflit, que je décrirais comme une guerre éternelle, ou un conflit chaud gelé, où la Russie réduit les combats, mais maintient une posture hostile à l'égard de l'Ukraine. Elle ne lance peut-être pas d'offensives pour essayer de reprendre du territoire, mais elle continue de lancer de l'artillerie sur les lignes de front ukrainiennes et de lancer des missiles et des drones sur les villes ukrainiennes, empêchant ainsi l'Ukraine de s'engager sur la voie de la reconstruction et laissant en substance l'Ukraine dans un entre-deux sans fin.

C'est effectivement ce que nous avons vu entre 2015 et 2022, quand l'Ukraine n'a pas été en mesure de concrétiser son avenir européen, de s'engager sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Je pense que ce pourrait être une approche beaucoup plus durable de cette guerre, et cela signifie que les combats se poursuivront pendant très longtemps.

C'est mon dernier point. Comment l'Occident se prépare-t-il à soutenir l'Ukraine à long terme? Il est essentiel que nous commençons à réfléchir à cette guerre, non pas par tranches de six mois et en considérant le financement de l'Ukraine pour

to begin to take a longer-term approach of how do we begin to shift this war in the direction of the Ukrainian military?

I think the only way Russia really comes to the table and seriously negotiates is if they fear they might end up losing this war and are on the wrong side of this war of attrition. That means taking a much longer-term perspective toward aiding Ukraine, roughly of the three to five-year time frame.

Unfortunately, I don't see my country taking that perspective and approach, but I think it is critical that Europe, Canada, and others in NATO who strongly back Ukraine adopt that approach. That is the only way Ukraine can effectively realize its European dream of membership in the European Union and turning away from Russia.

I will close there for now and look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you. Mr. Barros, please.

**George Barros, Russia Team Lead, Senior Analyst, Institute for the Study of War:** Thank you, honourable senators. Thank you for the invitation to testify before the committee as we mark the fourth anniversary of Russia's full-scale invasion of Ukraine.

My testimony today will cover the Institute for the Study of War's assessment of the situation on the battlefield, the cost that the war is inflicting on Russia and the current negotiation process.

First, the battlefield assessment:

Ukraine's lines are holding and will likely continue to hold. The situation on the battlefield is difficult but not critical. While Russia remains dangerous, the collapse of Ukraine's line is unlikely.

Russian forces' best prospects in 2026 are continued marginal gains. Russia will not seize the remainder of Donetsk oblast this year. Under optimized assumptions that benefit Moscow, Russian forces may be able to seize Donetsk oblast in late 2027 or early 2028, assuming Ukraine's international partners continue to support Ukraine.

Ukraine's drone kill zone has trapped Russian forces into brutal, positional warfare by denying Russia the ability to amass tanks and other armoured vehicles necessary for a breakthrough.

The front line is neither heavily manned nor contiguous. Both Russian and Ukrainian forces maintain strongpoints, interspersed throughout the line like small islands. The main way in which

qu'elle tienne cet hiver ou l'année prochaine, mais en adoptant une approche à plus long terme pour commencer à infléchir le cours de cette guerre en faveur de l'armée ukrainienne.

Je pense que la Russie ne se mettra vraiment à négocier sérieusement que si elle craint de perdre cette guerre et qu'elle est du mauvais côté de cette guerre d'usure. Autrement dit, concernant l'aide à l'Ukraine, il faut adopter une perspective à beaucoup plus long terme, de trois à cinq ans.

Malheureusement, je ne vois pas mon pays adopter cette perspective et cette approche, mais je pense qu'il est essentiel que l'Europe, le Canada et d'autres membres de l'OTAN qui appuient fermement l'Ukraine adoptent cette approche. C'est la seule façon pour l'Ukraine de réaliser vraiment son rêve européen d'adhésion à l'Union européenne et de tourner le dos à la Russie.

Je vais m'arrêter ici pour l'instant et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie. Monsieur Barros, vous avez la parole.

**George Barros, responsable de l'équipe Russie, analyste principal, Institute for the Study of War :** Je vous remercie, honorables sénateurs. Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant le comité au quatrième anniversaire de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie.

Mon témoignage d'aujourd'hui portera sur l'évaluation de l'Institute for the Study of War de la situation sur le champ de bataille, du coût de la guerre pour la Russie et du processus de négociation actuel.

Premièrement, l'évaluation du champ de bataille :

Les lignes de l'Ukraine tiennent et continueront probablement de tenir. La situation sur le champ de bataille est difficile, mais pas critique. Bien que la Russie reste dangereuse, l'effondrement de la ligne de défense ukrainienne est peu probable.

Les meilleures perspectives pour les forces russes en 2026 sont des gains marginaux continus. La Russie ne s'emparera pas du reste de l'oblast de Donetsk cette année. Selon des hypothèses optimisées favorables à Moscou, les forces russes pourraient être en mesure de s'emparer de l'oblast de Donetsk à la fin de 2027 ou au début de 2028, en supposant que les partenaires internationaux de l'Ukraine continuent de soutenir l'Ukraine.

La zone d'engagement des drones de l'Ukraine a piégé les forces russes dans une guerre brutale de positions en empêchant la Russie d'assembler des chars d'assaut et d'autres véhicules blindés nécessaires pour effectuer une percée.

La ligne de front n'est ni défendue par un personnel nombreux ni contiguë. Tant les forces russes que les forces ukrainiennes maintiennent des positions de résistance disséminées comme des

Russian forces advance is in small infantry groups of three to five soldiers who slowly needle their way through a kill zone punctuated by Russian- and Ukrainian-held positions.

These tactics render Russia meagre results at an extraordinary cost. Russia seized 0.8% of Ukraine's total territory last year. In 2025 Russian forces seized, on average, 13 to 15 square kilometres per day while suffering an estimated 83 casualties per square kilometre seized.

Russian forces will continue to make tactical gains in some sectors of the line this year, but a collapse remains unlikely. Ukraine's command staff, operational concepts, mid-range strike capabilities and new Corps structures are maturing. The front will likely continue to stabilize and mature into positional warfare in the war's fifth year.

Second, regarding the war's effects on Russia:

Russia's military power is finite. The assumption that Russia can fight indefinitely, at least at the current tempo, is false. The war imposes high compounding costs on the Russian economy. In January 2025, Russia raised its value-added tax to 22% to offset record military spending amid falling oil and gas revenues.

In October, Russia began the compulsory mobilization of reservists for the first time, a significant inflection in Russia's force-generation strategy that reflects strain on Russia's ability to spend its way through a war. In November, Russia began selling gold reserves for the time as its sovereign wealth fund continues to shrink.

Facing a significant labour shortage, Russia plans to recruit tens of thousands of migrant workers. Anticipating social unrest, Russia is now working to throttle Telegram, the popular messaging platform, and conduct internet blackout tests designed to cut Russian citizens off from the internet.

Putin is trying to conceal the extent to which Russia is in a precarious position that will likely become worse as the war protracts. The international community supporting Ukraine can leverage these vulnerabilities to achieve an end to the war that contains Russia's ambitions and ability to wage future wars of conquest.

Finally, and third, on negotiations. I agree with my colleague, Mr. Bergmann. The current U.S.-led negotiations are unlikely to result in sustainable peace anytime soon. The obstacle to peace is

îlots tout au long de la ligne. Les forces russes progressent principalement grâce à de petits groupes d'infanterie de trois à cinq soldats qui se faufilent lentement dans une zone d'engagement émaillée de positions russes et ukrainiennes.

Ces tactiques donnent à la Russie de maigres résultats obtenus à un coût extraordinaire. La Russie s'est emparée de 0,8 % du territoire de l'Ukraine l'an dernier. En 2025, les forces russes se sont emparées, en moyenne, de 13 à 15 kilomètres carrés par jour tout en subissant, selon les estimations, 83 pertes par kilomètre carré conquis.

Les forces russes continueront de réaliser des gains tactiques dans certains secteurs de la ligne de front cette année, mais un effondrement reste improbable. Le personnel de commandement, les concepts opérationnels, les capacités de frappe de moyenne portée et les nouvelles structures de corps de l'Ukraine gagnent en maturité opérationnelle. Le front continuera probablement de se stabiliser et d'évoluer vers une guerre de positions au cours de la cinquième année de la guerre.

Deuxièmement, en ce qui concerne les effets de la guerre sur la Russie :

La puissance militaire de la Russie n'est pas infinie. L'hypothèse selon laquelle la Russie peut se battre indéfiniment, du moins au rythme actuel, est fautive. La guerre impose des coûts cumulatifs élevés à l'économie russe. En janvier 2025, la Russie a porté à 22 % sa taxe sur la valeur ajoutée pour compenser ses dépenses militaires record dans un contexte de baisse des revenus pétroliers et gaziers.

En octobre, la Russie a entamé pour la première fois la mobilisation obligatoire des réservistes, un tournant dans sa stratégie visant à mettre sur pied une force, ce qui reflète la pression qui s'exerce sur sa capacité à mener la guerre à coups de dépenses. En novembre, elle s'est mise à vendre des réserves d'or pour la première fois, parce que son fonds souverain continue de diminuer.

Face à une forte pénurie de main-d'œuvre, la Russie prévoit recruter des dizaines de milliers de travailleurs migrants. Anticipant l'agitation sociale, elle s'emploie maintenant à restreindre l'accès à Telegram, une plateforme de messagerie très utilisée, et à mener des tests visant à interrompre l'accès à Internet pour en priver les citoyens russes.

Vladimir Poutine essaie de cacher à quel point la Russie est dans une situation précaire qui s'aggravera probablement à mesure que la guerre se poursuit. La communauté internationale qui soutient l'Ukraine peut tirer parti de ces vulnérabilités pour mettre fin à la guerre d'une manière qui jugule les ambitions et la capacité de la Russie de mener de futures guerres de conquête.

Enfin, et troisièmement, il y a les négociations. Je suis d'accord avec mon collègue, M. Bergmann. Il est peu probable que les négociations actuelles menées par les États-Unis

Russian President Vladimir Putin's refusal to be satisfied with what he has already taken.

Putin has refused to make any concessions that suggest he is willing to retreat from his maximalist, prewar ultimata issued in late 2021. These ultimata, notably, do not only concern Ukraine, but also NATO's North Atlantic Treaty and the foundations of the European security architecture as well.

Ending the conflict requires invalidating Putin's theory of victory, which posits that Russia can win an attritional war as long as Russian forces keep advancing, even if slowly, and that Russia can outlast the West and its willingness to support Ukraine.

Invalidating this theory of victory requires Ukraine to stop Russian battlefield advances cold. This is not a far-fetched possibility or proposition given the already slow rate of Russian forces' current advance.

The centre of gravity for this war thus remains, and has always been, the international community's continued support for Ukraine. Ukrainian forces, through sustained Western support and military adaptation, can halt Russian advances and give Putin a reason to negotiate based on battlefield realities. The reasonable starting point for conflict termination negotiations is also the current de facto lines of control, not cajoling Ukraine into preemptively surrendering swaths of strategically vital fortified terrain, the so-called fortress belt in Donetsk, that Russian forces are unlikely to seize anytime soon.

Thank you again for the opportunity to testify today. I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Barros.

**Senator Harder:** Thank you to both of our witnesses. I appreciate your assessment of the terrain. I have to assume that this information is broadly shared in the State Department and the White House, and I am confounded as to what strategy President Trump is following with respect to bringing an end to the war. It seems to me that his strategy does not recognize what is happening on the ground.

The Europeans increasingly are doing exactly as you would have hoped and wished. Should they not now take over the front of negotiation on this, as the Americans have pulled out military support to 99% less? The only serious assistance from the United

aboutissent prochainement à une paix durable. L'obstacle à la paix, c'est le refus du président russe Vladimir Poutine de se satisfaire de ce dont il s'est déjà emparé.

Vladimir Poutine a refusé de faire des concessions qui donneraient à penser qu'il est disposé à revenir sur les ultimatus maximalistes qu'il a lancés à la fin de 2021, avant la guerre. Il faut souligner que ces ultimatus ne concernent pas seulement l'Ukraine, mais aussi le Traité de l'Atlantique Nord de l'OTAN ainsi que les fondements de l'architecture de sécurité européenne.

Pour mettre fin au conflit, il faut invalider la théorie de la victoire de Vladimir Poutine, qui repose sur l'idée que la Russie peut l'emporter dans une guerre d'usure, pourvu que les forces russes continuent d'avancer, même lentement, et qu'elle tiendra plus longtemps que l'Occident et que la volonté de celui-ci de soutenir l'Ukraine.

Pour invalider cette théorie de la victoire, l'Ukraine doit arrêter net les avancées russes sur le champ de bataille. Il ne s'agit pas d'une possibilité ou d'une proposition farfelue compte tenu du rythme déjà lent de l'avancée actuelle des forces russes.

Le centre de gravité de cette guerre reste donc ce qu'il a toujours été : le soutien continu de la communauté internationale à l'Ukraine. Les forces ukrainiennes, grâce au soutien occidental continu et à leur capacité d'adaptation militaire, peuvent arrêter les avancées russes et donner à Vladimir Poutine une raison de négocier en fonction des réalités sur le champ de bataille. Par ailleurs, le point de départ raisonnable de négociations visant à mettre fin au conflit réside dans les lignes de contrôle de facto actuelles, et non dans le fait de faire amicalement pression sur l'Ukraine pour qu'elle cède préventivement des zones de terrain fortifié stratégiquement vital, ce qu'on appelle la ceinture fortifiée à Donetsk, dont les forces russes ne s'empareront probablement pas de sitôt.

Je vous remercie encore une fois de m'avoir donné l'occasion de témoigner aujourd'hui. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie, monsieur Barros.

**Le sénateur Harder :** Je remercie les deux témoins. Je vous remercie de votre évaluation de la situation sur le terrain. Je dois supposer que ces renseignements sont largement diffusés au Département d'État et à la Maison-Blanche, et je suis perplexe quant à la stratégie adoptée par le président Trump pour mettre fin à la guerre. Il me semble que sa stratégie ne tient pas compte de ce qui se passe sur le terrain.

De plus en plus, les Européens font exactement ce qu'on aurait espéré et souhaité. Ne devraient-ils pas désormais mener les négociations, étant donné que les Américains ont réduit leur soutien militaire de 99 %? La seule aide sérieuse que les

States remaining is the CIA and the intelligence assessments. What is your reaction to how the American contribution to this so-called negotiation is proceeding?

**The Chair:** Why don't you go first, Mr. Bergmann, and then Mr. Barros will follow.

**Mr. Bergmann:** Thank you. In terms of U.S. support for Ukraine, intelligence support remains very crucial. Weapon deliveries are still very important for supporting Ukraine. That was more important last year but remains essential. Congress allocated money in April 2024, and the Biden administration spent it all down by January 20, 2025. Most of this went to industry to build weapon systems, and those are being delivered now. Turning off that pipeline would be problematic for Ukraine.

I think what you have seen is that the Ukrainians want to keep that going. Therefore, what I would describe bluntly is that they are engaging in a dance with the Russians for the benefit of the White House. I don't think the Ukrainians have any expectation that the peace talks will go anywhere, but that it is not worth angering the President by walking away from these talks. But the hopes that they will progress are very limited.

This is where it would be beneficial if the Europeans had a single point of contact. There is talk about the Europeans creating a special envoy to engage with Russia, perhaps the Finnish president or the former Finnish president. I think it would be beneficial because the Europeans are out of the conversations and need to become engaged. The theory of the case is a wrong reading of Russia and what this war is about. It is a real estate transaction and not one that is fundamentally about geopolitics and power. They are misguided in how they are pursuing this and think it is the Ukrainians at fault for there not being peace. This is a view that I reject, and there is a lot of spinning of the wheels about these negotiations.

**The Chair:** Thank you. We are over the time limit, Mr. Barros. I'm sorry, but I'm sure you will get your points in as we move along.

**Senator Kutcher:** Thank you, witnesses. My question will be for Mr. Barros so that you can get your time in. I will start with an observation that no one has ever won a war without playing offence. I would go to Jake Sullivan and his infamous "The Sources of American Power: A Foreign Policy for the Middle Class," piece in *Foreign Affairs* of December 2023, where he basically laid out that there was going to be no way that he would allow Ukraine to attack targets in Russia.

États-Unis continuent de fournir vient de la CIA et des évaluations du renseignement. Quelle est votre réaction au sujet de la forme que prend la contribution américaine à cette prétendue négociation?

**Le président :** La parole est à vous, monsieur Bergmann, puis ce sera au tour de M. Barros.

**M. Bergmann :** Je vous remercie. En ce qui concerne l'aide des États-Unis à l'Ukraine, le soutien en matière de renseignement demeure crucial. Les livraisons d'armes restent très importantes pour soutenir l'Ukraine. Elles étaient plus importantes l'an dernier, mais elles restent essentielles. Le Congrès a affecté des fonds en avril 2024, et l'administration Biden les avait tous dépensés en date du 20 janvier 2025. La plus grande partie de cet argent est allée à l'industrie pour fabriquer des systèmes d'armes, et la livraison de ces systèmes est en cours. La fermeture de ce pipeline serait problématique pour l'Ukraine.

Je pense qu'on a vu que les Ukrainiens veulent que cela continue. Par conséquent, ce que je décrirais sans détour, c'est qu'ils se livrent à une danse avec les Russes à l'intention de la Maison-Blanche. Je ne pense pas que les Ukrainiens s'attendent à ce que les pourparlers de paix aboutissent, mais mettre en colère le président en se retirant de ces pourparlers n'en vaut pas la peine. Cela dit, les espoirs de progrès sont très ténus.

C'est là qu'il serait avantageux que les Européens aient un interlocuteur unique. Il est question qu'ils nomment un envoyé spécial pour dialoguer avec la Russie, peut-être le président de la Finlande ou son prédécesseur. Je pense que ce serait une bonne chose, parce que les Européens ne participent pas aux discussions et ils doivent s'y engager. L'analyse de fond repose sur une lecture erronée de la Russie et du mobile de cette guerre. Il s'agirait d'une transaction immobilière et non, fondamentalement, d'une question de géopolitique et de puissance. Ils font fausse route dans leur approche et quand ils pensent que c'est la faute des Ukrainiens s'il n'y a pas de paix. C'est un point de vue que je rejette, et ces négociations piétinent.

**Le président :** Je vous remercie. Nous avons dépassé le temps imparti, monsieur Barros. Je suis désolé, mais je suis certain que vous pourrez faire valoir vos arguments dans la suite de la réunion.

**Le sénateur Kutcher :** Je remercie les témoins. Ma question s'adresse à vous, monsieur Barros, pour que vous ayez votre temps de parole. Je vais commencer par une observation : personne n'a jamais gagné de guerre sans passer à l'offensive. Je pense à Jake Sullivan et à son tristement célèbre article publié en décembre 2023 dans *Foreign Affairs*, « The Sources of American Power: A Foreign Policy for the Middle Class », au sujet des fondements de la puissance américaine et d'une politique étrangère menée pour la classe moyenne, dans lequel il expliquait en substance qu'il ne laisserait jamais l'Ukraine attaquer des cibles en Russie.

Europe continues this process. Without shooting the archer instead of the arrow, you are not going to be able to stop the destruction of civilians, which is what Putin is trying because he can't win on the battlefield. He is trying to kill innocent people as a war of attrition. My question is this: Why is Europe playing Jake Sullivan's game?

**Mr. Barros:** Thank you for the question, Senator Kutcher. Part of it is that the Europeans have been falling victim to what the Russians and Russian literature refer to as a "reflex of control." It's a concept of psychological warfare which essentially reasons that if you understand the psychological profile of your interlocutor, you understand the stimuli that he or she reacts to, and you understand the biases that, basically in a Pavlovian fashion, you can feed them particular stimuli and reflexively control what they are going to do.

It's not a coincidence that yesterday the Russian foreign intelligence service issued a statement about how France and the United Kingdom are preparing to send Ukraine a nuclear device or a dirty bomb whenever there has been a potential policy debate about having the United States or a western European country step up their support for Ukraine or taking the fight to Russia or, as you said, attacking the archer, not the arrow. The Russians do these pin pricks that immediately trigger these knee-jerk reactions in the establishment of the national security apparatuses for these various countries.

This is how the Russians have been able to leverage a very weak conventional hand compared to these western states because they know how to get into our heads and affect our decision making. The journey of the last four or five years of this war has been essentially proving that all the previous taboos of the things we previously argued we could not do in a conventional war, in which Russia has been belligerent, and we have proven that you can do them, and it is a shame that we didn't come to this conclusion earlier. I would argue we should lean into that as we continue into the second half of a decade's worth of fighting.

[Translation]

**Senator Gerba:** I would like to thank both of our witnesses for being here. My question is for Professor Bergmann.

You mentioned the CIA's involvement in this unsolicited war in Ukraine. Hypothetically, if your country, the United States, decided to stop this monitoring of the CIA, what would happen to Ukraine?

L'Europe s'inscrit dans la même démarche. Sans chercher à s'en prendre à l'archer plutôt qu'à la flèche, on ne mettra pas fin au massacre de civils, qui est la tactique tentée par Vladimir Poutine parce qu'il ne peut pas l'emporter sur le champ de bataille. Il essaie de tuer des innocents dans une guerre d'usure. Ma question est la suivante : pourquoi l'Europe joue-t-elle le jeu de Jake Sullivan?

**M. Barros :** Je vous remercie de la question, sénateur Kutcher. C'est en partie parce que les Européens sont victimes de ce que les Russes et la littérature russe appellent un « réflexe de contrôle ». C'est un concept de guerre psychologique qui repose en substance sur le raisonnement suivant : si on comprend le profil psychologique de son interlocuteur ou de son interlocutrice, on comprend les stimuli auxquels il réagit et on comprend ses partis pris, et, en gros, dans un conditionnement pavlovien, on peut le soumettre à des stimuli particuliers et contrôler par réflexe ce qu'il va faire.

Ce n'est pas une coïncidence si, hier, le service de renseignement étranger de la Russie a publié une déclaration dans laquelle il affirme que la France et le Royaume-Uni se préparent à envoyer une arme atomique ou une bombe sale à l'Ukraine, comme c'est le cas chaque fois qu'un débat politique prend forme sur la possibilité que les États-Unis ou un pays d'Europe occidentale renforcent leur soutien à l'Ukraine, que des attaques soient menées contre la Russie ou, comme vous l'avez dit, qu'on s'en prenne à l'archer plutôt qu'à la flèche. Les Russes enfoncent leur aiguillon et déclenchent immédiatement ces réactions impulsives dans les cercles d'influence au sein des appareils de sécurité nationale de ces divers pays.

C'est ainsi que les Russes ont pu compenser la faiblesse de leurs capacités conventionnelles par rapport à ces États occidentaux, parce qu'ils savent comment s'immiscer dans nos pensées et influencer nos décisions. En bref, les quatre ou cinq dernières années de cette guerre ont montré que tous les tabous entourant ce que nous estimions ne pas pouvoir faire dans une guerre conventionnelle impliquant la Russie sont tombés. Nous avons établi que ces interventions étaient possibles, et il est regrettable que nous ne soyons pas arrivés à cette conclusion plus tôt. Je dirais que nous devrions nous pencher là-dessus pendant la deuxième moitié d'une décennie de combats.

[Français]

**La sénatrice Gerba :** J'aimerais remercier nos deux témoins de leur présence. Je vais poser ma question au professeur Bergmann.

Vous avez évoqué l'implication de la CIA par rapport à cette guerre non sollicitée en Ukraine. Hypothétiquement, si votre pays, les États-Unis, décidait de stopper cette surveillance de la CIA, qu'arriverait-il à l'Ukraine?

[English]

**Mr. Bergmann:** Thank you, senator. It is a very good question. I don't know exactly. It is a bit of an unknown. I do think that it is not simply the CIA, but much of the support is on the direct military side to assist the Ukrainians with targeting, using the vast space intelligence assets the U.S. has to identify targets, to help Ukrainian operators identify those targets and hit those targets, and to see the battle space. When there have been reports that when there were periods when U.S. intelligence support was not there, Ukraine was flying blind in terms of knowing what to shoot at. I take that seriously.

I believe that the Europeans have some assets that could come in to support Ukraine, and there has been work done over the last year to build some redundancies, particularly on the part of the French. Emmanuel Macron said that France is now providing increasing intelligence support. I think that was met with skepticism in Washington that France could really be a like-for-like replacement, but in war, what would happen is that if this got turned off, the Ukrainians would scramble. They are very good at scrambling and figuring out alternatives, but the best-case scenario is they don't have to keep scrambling to fight the way they've been fighting.

**Mr. Barros:** Thank you, Senator Gerba. I completely agree with Mr. Bergmann. In addition to the targeted support, it is also crucial for civilians. For example, the Russians have strategic air bases that are deep in Russia, the Engels-2 air base, for example, where the Russians store the Tupolev Tu-95 air bombers that air-launch cruise missiles. The United States, through the Keyhole intelligence program, I believe, can give an order and monitor those sites, so we can actually give the Ukrainians fair warning when the Russians are loading up the strategic bombers with air-launch cruise missiles so civilians have notice to go to the shelters. Without that intelligence sharing, Ukrainians will have less reaction time and fewer civilians will get to shelters, and the civilian casualties will be worse. In addition to the practical, raw military asset value of knowing where to shoot, it is also important for protecting civilian lives as well.

**Senator M. Deacon:** Thank you to our guests for being here today. Mr. Bergmann, I think you answered a huge part of my question about what victory looks like, what a war finishing looks like and the possibility of a forever war. I try to think about what victory will look like for Ukraine, the timing and how this will all work out. I think you have taken that on.

[Traduction]

**M. Bergmann :** Je vous remercie, sénatrice. C'est une très bonne question. Je ne sais pas exactement. C'est un peu une inconnue. Je pense qu'il ne s'agit pas simplement de la CIA. Une grande partie du soutien est de nature directement militaire. Il s'agit d'aider les Ukrainiens à choisir des cibles en utilisant les vastes capacités de renseignement dont les États-Unis disposent dans l'espace pour identifier des cibles, pour aider les opérateurs ukrainiens à identifier ces cibles et à les atteindre, et pour voir l'espace de combat. Selon certains rapports, il y a eu des périodes où l'Ukraine n'avait pas le soutien du renseignement américain, et elle naviguait à l'aveuglette sans savoir où tirer. Je prends cela au sérieux.

Je crois que les Européens ont des atouts qui pourraient être utiles à l'Ukraine, et du travail a été effectué au cours de la dernière année pour créer des redondances, en particulier du côté des Français. Emmanuel Macron a dit que la France fournissait maintenant un soutien renforcé en matière de renseignement. Je pense que Washington a accueilli avec scepticisme l'idée que la France pourrait vraiment prendre pleinement la relève, mais, en temps de guerre, si ces moyens disparaissaient, les Ukrainiens seraient pris au dépourvu. Ils sont très doués pour improviser et trouver des solutions de rechange, mais dans l'idéal, il faudrait qu'ils n'aient pas à se démener pour se battre comme ils le font.

**M. Barros :** Je vous remercie, sénatrice Gerba. Je suis tout à fait d'accord avec M. Bergmann. En plus du soutien pour choisir des cibles, l'aide est également cruciale pour les civils. Par exemple, les Russes ont des bases aériennes stratégiques très en retrait à l'intérieur du territoire russe, comme la base aérienne Engels-2, où les Russes stationnent les bombardiers Tupolev Tu-95 qui lancent des missiles de croisière aéroportés. Les États-Unis, par l'intermédiaire du programme de renseignement Keyhole, je crois, peuvent donner l'ordre de surveiller ces sites, de sorte que nous pouvons en fait avertir les Ukrainiens quand les Russes arment les bombardiers stratégiques de missiles de croisière aéroportés pour que les civils aient le temps de se rendre dans les abris. Sans la transmission de ces renseignements, les Ukrainiens auront moins de temps pour réagir, moins de civils atteindront les abris et les pertes civiles augmenteront. En plus de l'intérêt militaire pratique brut de savoir où tirer, le renseignement est également important pour protéger la vie des civils.

**La sénatrice M. Deacon :** Je remercie les invités d'être ici aujourd'hui. Monsieur Bergmann, je pense que vous avez répondu à une grande partie de ma question sur la forme que prendra la victoire, la fin de la guerre et la possibilité d'une guerre sans fin. J'essaie de penser à la forme que prendra la victoire pour l'Ukraine, au moment et à la façon dont elle adviendra. Je pense que vous avez parlé de cela.

I have two probing questions about that, and I'll ask them together. At this moment in Russia, everyday people are feeling the effects of sanctions. Is there any possibility of the — group leading to the toppling of a Putin regime? Or do the oligarchs need to be the catalyst for that topple? That's the first part.

The second part is about the same issue but in the media. The BBC reported a story about how Russian troops who don't follow orders are getting shot. We know it has happened before. Perhaps it is a habit. Can some of this be another form of dissension among the ranks?

**Mr. Bergmann:** Thank you, senator. It's a great question. I have to answer with a degree of humility. If you told me four years ago that Russia would lose 100,000 troops, I would have said Putin would be in trouble. They've had more than a million casualties, and I think Russia is now struggling. Mr. Barros mentioned many of the negative effects that are starting to really hit the Russian military.

The Russian economy, I think, is going to really struggle this year, but we have to be clear that they had some economic growth in 2025. I don't think that is going to happen in 2026, but we have to be humble and, in some ways, respect and be in awe of, in a morbid way, Russia's ability to absorb the casualties and the economic strain. No one would have predicted that Prigozhin would march on Moscow or that he would stop himself and how far he would get.

When I think of future change agents in Russia, I don't look to the populace, although you never know. I think things would have to get very bad economically. The military, in Russian history, has, at times, taken action into their own hands. To be clear, there is no real sign of that happening, but the brutality on the front lines is part of the way that the Russian military has kept things in line. Now, if we get to a point where there is another year and no gains, morale starts to crumble and the economy is not doing well, you can see it spiralling, but I think Putin would then look for an off-ramp as it starts to threaten his regime. Right now, I think he feels quite secure.

My last point is that a lot of people have left Russia. Those who would be pushing for protests have left. A sort of new Gulag system has been set up — new forms of oppression and censorship. This is moving more to a totalitarian place than Russia was previously. It was much more of an authoritarian state. There isn't a lot of space for political opposition from the public, so oligarchs could move, but they are a very chastened bunch, I think, by the last four years of this war.

**Senator M. Deacon:** Thank you.

J'ai deux questions pointues à ce sujet, et je vais les poser ensemble. En ce moment, en Russie, les gens ordinaires ressentent les effets des sanctions. Y a-t-il une possibilité que ce groupe provoque le renversement du régime de Vladimir Poutine? Ou les oligarques doivent-ils être le catalyseur de ce renversement? C'est la première partie.

La deuxième partie concerne la même question, mais dans les médias. La BBC a rapporté que les militaires russes qui ne suivent pas les ordres sont abattus. Nous savons que cela s'est produit par le passé. C'est peut-être une habitude. Cela peut-il être une autre forme de dissension parmi les soldats?

**M. Bergmann :** Je vous remercie, sénatrice. C'est une excellente question. Je dois y répondre avec une certaine humilité. Si on m'avait dit il y a quatre ans que la Russie perdrait 100 000 militaires, j'aurais dit que Vladimir Poutine serait dans l'embarras. Elle a subi plus d'un million de pertes, et je pense que la Russie est maintenant en difficulté. M. Barros a mentionné bon nombre des effets négatifs qui commencent à se faire vraiment sentir dans l'armée russe.

À mon avis, l'économie russe éprouvera vraiment des difficultés cette année, mais il faut préciser qu'elle a connu la croissance en 2025. Je ne pense pas que cela se produira en 2026, mais nous devons faire preuve d'humilité et, d'une certaine manière, de respect et d'une déférence morbide à l'égard de la capacité de la Russie à supporter les pertes et les pressions économiques. Personne n'aurait prédit qu'Evgueni Prigojine marcherait sur Moscou, qu'il s'arrêterait et jusqu'où il irait.

Quand je considère les futurs agents de changement en Russie, je ne pense pas à la population, même si on ne peut jamais le savoir. Selon moi, il faudrait une grave détérioration de l'économie. Dans l'histoire de la Russie, l'armée a parfois pris les choses en main. Pour être clair, il n'y a aucun signe réel en ce sens, mais la brutalité sur les lignes de front est en partie la technique que l'armée russe a employée pour maintenir l'ordre. Maintenant, si, au bout d'une année de plus, il n'y a pas d'avancées, si le moral commence à baisser et si l'économie ne va pas bien, il est possible que la situation bascule, mais je pense que Vladimir Poutine chercherait alors une porte de sortie parce que cela commencerait à menacer son régime. En ce moment, je pense qu'il se sent très en sécurité.

Mon dernier point, c'est que beaucoup de gens ont quitté la Russie. Les personnes qui inciteraient à protester sont parties. Un genre de nouveau goulag a été mis en place, de nouvelles formes d'oppression et de censure. La Russie devient plus totalitaire qu'elle ne l'était. Avant, elle était plutôt un État autoritaire. Il n'y a pas beaucoup de place pour l'opposition politique de la part du public. Les oligarques pourraient bouger, mais ils forment un groupe rendu très prudent, je pense, par ces quatre dernières années de guerre.

**La sénatrice M. Deacon :** Je vous remercie.

**Senator Wilson:** My question is probably for Mr. Bergmann, but it is based on Mr. Barros' testimony. I have found that we haven't heard much optimism on this topic, and that was the most optimism I have heard. I'm interested to hear your perspective on if we are successful in pushing Russia back and holding that line, if we recognize that negotiations will not go anywhere with this Trump-led effort and if we are getting better at not having the Russians get into our heads about other stuff that is distracting us, then what then is to stop Ukraine from moving forward with more formal ties with the EU and NATO?

**Mr. Bergmann:** I think one of the major obstacles in Ukraine moving forward with EU membership is that there is an active conflict. I think it was part of the reason that people who wanted to defend Russia's invasion of Ukraine said they were worried about Ukraine joining NATO or the EU. Russia effectively created a veto the moment it invaded Ukraine and had this frozen conflict in the Donbas region. The challenge for Ukraine is how to modernize their country and adopt all the reforms that the EU demands, for example, the 10,000 pages of law that you have to adopt to become an EU country. Ukrainians are working on that. It is very hard to do that when you are fighting a war under martial law.

For the Europeans, bringing Ukraine in would mean they would have to make a lot of reforms themselves, like their common agricultural policy. I don't see progress toward EU membership unless there is a cessation of the war. That is why Vladimir Putin would not want it to end. The best thing for Ukraine is to work hard toward EU membership so that at the moment there is a cessation of the conflict, maybe in five or ten years or maybe in two years or two months, Ukraine is ready to move quickly toward EU membership.

**Mr. Barros:** I'll give a slightly different view here. I think there are actually better security guarantees and better collective security things that we can do for Ukraine outside of the rubric of NATO. All the Ukrainians, of course, want admittance to NATO, and that is their right. The NATO charter can allow them to do that. However, I would note that NATO's Article 5 is pretty mushy and doesn't obligate any particular military course of action to defend any particular member.

In fact, I think a more robust guarantee should be modelled after the language that's in the treaty that the United States has with Japan, which is also a Senate ratified treaty. Essentially, if Japan invokes it, there is no Article 5 implication where the allies gather and convene and decide what the appropriate military response is. It is much more straightforward. If the Japanese invoke their treaty, the United States is obligated to go

**Le sénateur Wilson :** Ma question s'adresse probablement à M. Bergmann, mais elle s'inspire du témoignage de M. Barros. J'ai constaté que nous n'avons pas entendu beaucoup d'optimisme sur cette question, et c'est l'élément le plus optimiste que j'ai entendu. J'aimerais connaître votre point de vue sur ce qui se passerait si nous réussissions à repousser la Russie et à tenir cette ligne, si nous admettions que les négociations menées dans le cadre de l'effort dirigé par Donald Trump n'aboutiront pas et si nous faisons des progrès dans nos efforts pour empêcher les Russes de s'immiscer dans nos pensées et d'y glisser d'autres sujets qui sont des distractions. Qu'est-ce qui empêcherait alors l'Ukraine d'établir des liens plus officiels avec l'Union européenne et avec l'OTAN?

**M. Bergmann :** Je pense que l'un des principaux obstacles à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, c'est qu'il y a un conflit actif. À mon avis, c'est en partie la raison pour laquelle les gens qui voulaient défendre l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont dit qu'ils s'inquiétaient de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN ou à l'Union européenne. En fait, la Russie a créé un veto dès l'instant où elle a envahi l'Ukraine et où il y avait un conflit latent dans la région du Donbass. Le défi pour l'Ukraine est de moderniser le pays et d'adopter toutes les réformes que l'Union européenne exige, par exemple, les 10 000 pages de loi qu'il faut adopter pour devenir un pays de l'Union européenne. Les Ukrainiens y travaillent. C'est très difficile à faire quand on est en guerre et sous la loi martiale.

Pour les Européens, intégrer l'Ukraine nécessiterait de nombreuses réformes, comme celle de la politique agricole commune. Je n'envisage pas de progrès vers l'adhésion à l'Union européenne à moins que la guerre ne cesse. C'est pourquoi Vladimir Poutine voudrait qu'elle ne se termine pas. Le mieux pour l'Ukraine est de travailler fort en vue de son adhésion à l'Union européenne pour que, dès la fin du conflit, dans cinq ou dix ans, ou peut-être dans deux ans ou deux mois, elle soit prête à adhérer rapidement à l'Union européenne.

**M. Barros :** Je vais vous donner un point de vue légèrement différent. Je pense qu'il y a en fait de meilleures garanties de sécurité et de meilleures mesures de sécurité collective que nous pouvons prendre pour l'Ukraine en dehors du chapitre de l'OTAN. Tous les Ukrainiens, bien sûr, veulent entrer dans l'OTAN, et c'est leur droit. La charte de l'OTAN peut les y autoriser. Cependant, je tiens à souligner que l'article 5 de la charte de l'OTAN est assez vague et n'impose aucun plan d'action militaire particulier pour défendre un membre en particulier.

En fait, je pense qu'une garantie plus solide devrait s'inspirer du libellé du traité que les États-Unis ont conclu avec le Japon, qui est également un traité ratifié par le Sénat. En substance, si le Japon l'invoque, l'article 5 n'implique pas que les alliés se réunissent et décident de la réponse militaire appropriée. C'est beaucoup plus simple. Si les Japonais invoquent leur traité, les États-Unis sont obligés d'aller défendre le Japon. Je pense

defend Japan. I think that with the language of Article 5 — which the Russians have been testing with their various incursions and sabotage acts and other acts of de facto war against European states, which they practically decided to ignore — the Russians could get away with some other malfeasance with Ukraine. We should think about the security guarantees in a different package, not the NATO package. I'll leave it at that.

**The Chair:** Thank you. We are coming to the end of the first round. I would like to ask a question or two of each of you.

Mr. Barros, you, of course, know about military capabilities more than any of us. My question for you is this: Ukrainians have been very resourceful in developing their own weaponry, such as the Neptune marine drone. They have basically cleared the Black Sea of the Russian navy. They also have a new weapon called the Flamingo, which is supposed to be similar to a Tomahawk. I'm not sure if it is, but it would have a longer range.

Do you see this being viable as the conflict progresses?

**Mr. Barros:** Yes. The jury is still out on the Flamingo. It has been used a few times. Earlier this month, the Ukrainians struck a Russian training ground deep in the Russian interior, but the strike was likely not fully effective. The system is still undergoing development, but it shows promise.

The Ukrainians have other systems, as well. You mentioned the Neptune. It is, basically, a naval coastal defence missile system that has been modified to also launch as a type of ballistic missile, too. That has been quite effective, as well.

The Ukrainian defence industry has tremendous potential. The rate determiner for its output and putting out effective systems is just capital; it is an underemployed sector. I would argue that, instead of giving oodles of cash to American prime contractors that prefer to produce a small number of spectacular but very expensive systems, I think it is more resourceful to provide the cash to Ukrainians who can build a large volume of effective systems at scale.

**The Chair:** Thank you very much.

Mr. Bergmann, you mentioned in your opening remarks the possibility of a frozen conflict in the Donbas. Is that really realistic? Frozen conflicts that we know of — we think of Nagorno-Karabakh, a relatively small territory — and, here, we are looking at vast territory, with a very long border, where the conflict has been taking place. So is it really that realistic?

qu'avec le libellé de l'article 5 — que les Russes ont testé avec leurs incursions, actes de sabotage et divers autres actes de guerre de facto contre des États européens, que ceux-ci ont pour ainsi dire décidé d'ignorer —, les Russes pourraient commettre d'autres méfaits contre l'Ukraine en toute impunité. Nous devrions envisager les garanties de sécurité dans un contexte différent, et non dans le contexte de l'OTAN. J'en resterai là.

**Le président :** Je vous remercie. Nous arrivons à la fin du premier tour. J'aimerais poser une question ou deux à chacun d'entre vous.

Monsieur Barros, vous connaissez évidemment les capacités militaires mieux que n'importe qui parmi nous. Ma question pour vous est la suivante : les Ukrainiens ont fait preuve d'une grande débrouillardise en mettant au point leurs propres armes, comme le drone naval Neptune. En substance, ils ont contraint la marine russe à quitter la mer Noire. Ils ont également une nouvelle arme appelée Flamingo, qui est censée s'apparenter à un Tomahawk. Je ne sais pas si c'est le cas, mais il aurait une portée plus longue.

Pensez-vous que ce sera une option viable avec l'évolution du conflit?

**M. Barros :** Oui. Le Flamingo n'a pas encore fait ses preuves. Il a été utilisé à quelques reprises. Plus tôt ce mois-ci, les Ukrainiens ont frappé un terrain d'entraînement russe profondément à l'intérieur de la Russie, mais la frappe n'a probablement pas été pleinement efficace. Le système est encore en cours de perfectionnement, mais il semble prometteur.

Les Ukrainiens ont aussi d'autres systèmes. Vous avez mentionné le Neptune. Il s'agit essentiellement d'un missile de défense côtière naval qui a été modifié pour pouvoir également servir de missile balistique. C'est aussi très efficace.

L'industrie ukrainienne de la défense a un potentiel énorme. La vitesse à laquelle elle produit des systèmes efficaces est d'une importance capitale; c'est un secteur sous-utilisé. Je dirais qu'au lieu de donner des sommes faramineuses aux entrepreneurs principaux américains qui préfèrent produire un petit nombre de systèmes spectaculaires, mais très coûteux, ces sommes seraient mieux employées si elles étaient versées aux Ukrainiens qui peuvent construire un fort volume de systèmes efficaces à grande échelle.

**Le président :** Merci beaucoup.

Monsieur Bergmann, vous avez mentionné dans votre déclaration préliminaire la possibilité d'un conflit gelé dans le Donbass. Est-ce vraiment réaliste? Les conflits gelés que nous avons vus — pensons au Haut-Karabakh — concernent des territoires relativement petits, mais ici, nous parlons d'un vaste territoire, avec une très longue frontière où le conflit a lieu. Alors, est-ce vraiment réaliste?

Second, is there a possibility in your mind that there could be a coalition of the willing between European countries, ourselves and maybe a few others that would not involve the United States?

**Mr. Bergmann:** Thank you, senator. I take your point on the scale of this. That is why the term “frozen conflict” may not be the right one, because I think it would be a hot-frozen conflict. A sustainable forever war is maybe another way to put it. Russia, instead of doing what it did in 2025, which was to basically keep going with wave after wave of offensives to try to take territory and attrit the Ukrainian military. My understanding is that their losses are so much more significant than the Ukrainians are, and you could see Russia hit a certain limit where it says, “Okay, we are basically going to stop trying to take territory because we know that it is not going to work. We are banging our heads against concrete, so we are just going to stop doing that, but we are not actually going to enable Ukraine to get out of this terrible war situation. We will still bombard Ukrainian cities and still shell Ukrainian front lines. People will still die.” So it’s a hot war, but it is one that Russia could probably fight indefinitely without much in the way of costs or concerns.

If you are Russia and you cannot win, the next best option is not to lose and to maintain the conflict. That is the concern I have. Therefore, I think things like long-range strikes are very important for Ukrainians to develop or receive so they can bring the pain to Russia so that Russia wants the war to stop. That way, there is something to trade in a potential negotiation.

As for the coalition of the willing, I am somewhat skeptical about the idea of NATO countries having boots on the ground in Ukraine to preserve peace. I say that for a few reasons. One, I don’t see Russia accepting that, and I think Russia would oppose that as part of any ceasefire. As part of a ceasefire negotiation, the idea of having Western boots on the ground — I think it would be a non-starter for Russia.

Also, if Russia thinks that, as part of any ceasefire, Ukraine would then bring in Western boots on the ground, that is an incentive for Russia to keep fighting. I don’t see the political will on the parts of NATO countries, including the United States, to inject forces into a live combat situation.

To me, this has been an important diplomatic exercise to demonstrate to the President of the United States support for Ukraine in these negotiations to back the idea that there should be some sort of peace process. I think the military planning that has been going on is quite useful. That may need to pivot from a notional ceasefire situation to one that is focused on how we continue to support Ukraine and build the future Ukrainian military that could potentially turn this to Ukraine’s advantage.

**The Chair:** Thank you very much. That was very helpful.

Deuxièmement, croyez-vous qu’il est possible d’avoir une coalition de volontaires qui regrouperait les pays européens, le Canada et peut-être quelques autres pays, mais qui n’impliquerait pas les États-Unis?

**M. Bergmann :** Merci, sénateur. Je comprends votre point de vue sur la taille du territoire concerné. C’est pourquoi le terme « conflit gelé » n’est peut-être pas le bon, parce qu’il s’agirait sans doute d’un conflit gelé à chaud. Une guerre éternelle est peut-être une autre façon de le dire. En 2025, la Russie a lancé des vagues successives d’offensives pour essayer de prendre des territoires et d’affaiblir l’armée ukrainienne. Je crois comprendre que leurs pertes sont beaucoup plus importantes que celles des Ukrainiens, et on pourrait voir la Russie atteindre une certaine limite et dire : « Nous frappons un mur sur le terrain, mais nous n’allons pas pour autant permettre à l’Ukraine de sortir de cette guerre terrible. Nous allons continuer à bombarder les villes et les lignes de front ukrainiennes. Des gens vont continuer de mourir. » C’est donc une guerre chaude, et la Russie pourrait probablement la mener indéfiniment sans trop de coûts ou d’inquiétudes.

Si la Russie ne peut pas gagner, la meilleure option pour elle est de ne pas perdre et de maintenir le conflit. C’est ce qui me préoccupe. Par conséquent, je pense qu’il est très important que les Ukrainiens développent ou reçoivent des armes à longue portée afin de pouvoir infliger des pertes douloureuses à la Russie, pour que la Russie veuille mettre un terme à la guerre. De cette façon, la négociation devient possible.

Pour ce qui est de la coalition des volontaires, je doute que les pays de l’OTAN envoient des troupes sur le terrain en Ukraine pour préserver la paix, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d’abord, je ne pense pas que la Russie accepterait cette idée, et j’irais même jusqu’à dire qu’elle s’y opposerait dans le cadre d’un cessez-le-feu. Ce serait une idée inacceptable pour elle.

De plus, si la Russie pense que, dans le cadre d’un cessez-le-feu, l’Ukraine accueillerait des troupes occidentales sur le terrain, ce serait pour elle un incitatif à continuer la guerre. Par ailleurs, je ne vois pas de volonté politique chez les pays de l’OTAN, y compris les États-Unis, d’envoyer des troupes sur le terrain en plein combat.

J’y vois un exercice diplomatique important pour montrer au président des États-Unis que des pays soutiennent l’Ukraine dans le cadre de ces négociations, et pour appuyer l’idée qu’il devrait y avoir un processus de paix. Je pense que la planification militaire en cours est très utile. Il faudra peut-être passer d’un cessez-le-feu théorique à une façon de continuer à soutenir l’Ukraine et bâtir la future armée ukrainienne pour potentiellement tourner la situation à son avantage.

**Le président :** Merci beaucoup. C’était très utile.

**Senator Kutcher:** I have two questions. These so-called peace talks started after a phone call between Putin and Trump around February last year. The first meeting, actually, was between Russia and the United States.

Help me to understand this. Here we have two strongmen who both play a zero-sum game when it comes to negotiating anything. Peace talks give Russia cover for inflicting civilian casualties, because they cannot win on the battleground. The war's attrition has gone to the civilian population, trying to break the resilience of the Ukrainian people. The quid pro quo is that Trump has started paying attention to Iran. Help me understand what is going on.

**Mr. Bergmann:** There is a lot of confusion about what is going on. We have a special envoy, Steve Witkoff, who is trying to negotiate peace between Israel-Gaza, with Iran and with Russia. He may be a very competent business executive, but even the most astute foreign policy hand with years of expertise would struggle with that much on their plate.

I think what is going on is that, in the president's mind, this war was Ukraine, in some ways, being uppity, provoking Russia, and Russia responded. Then Trump thought that, by putting pressure on Ukraine, he could get this war to end. I think he has realized over the last year that is not the case. However, I think what is now happening is that you have a special envoy who is engaging with Russia, Russia is telling them certain things, and then he is bringing that back to both Ukraine and Europe. Then, we are negotiating among ourselves to meet something that Steve Witkoff thinks might be agreeable to Russia only to find out the Russians aren't interested.

This is a classic Russian effort and negotiating tactic to draw out this process and try to blame Ukraine for the failure of these talks. The best-case scenario for Russia is if the United States gets very exasperated with Ukraine and cuts off intelligence support and military deliveries, and walks away. Then Russia is free to have a bilateral relationship with the United States. And you can see Russia trying to pursue that on those fronts.

Ukrainians have been smart by trying to negotiate in good faith and demonstrating that it is really Russia that is not interested in any sort of ceasefire.

**Senator Kutcher:** Thank you for the merry-go-round analogy. I was looking for one, and that is perfect.

The other question is around a common industrial security base. Ukraine has now opened a defence plant in the United Kingdom, and they are going to co-produce with the United Kingdom a whole system of intelligence drones. What is the

**Le sénateur Kutcher :** J'ai deux questions. Ces prétendus pourparlers de paix ont commencé après un appel téléphonique entre Poutine et Trump vers février de l'année dernière. En fait, la première réunion a eu lieu entre la Russie et les États-Unis.

Aidez-moi à comprendre ce qui suit. Nous sommes en présence de deux hommes forts qui jouent tous les deux un jeu à somme nulle lorsqu'il s'agit de négocier quoi que ce soit. Les pourparlers de paix servent de couverture à la Russie pour infliger des pertes civiles à l'Ukraine, car elle n'arrive pas à gagner sur le champ de bataille. La guerre d'attrition s'est déplacée vers la population civile pour tenter de briser la résilience du peuple ukrainien. Le paradoxe, c'est que Trump a commencé à s'intéresser à l'Iran. Aidez-moi à comprendre ce qui se passe.

**M. Bergmann :** Il y a beaucoup de confusion, en effet. L'envoyé spécial, Steve Witkoff, essaie de négocier la paix entre Israël et Gaza, ainsi qu'avec l'Iran et la Russie. C'est peut-être un dirigeant d'entreprise très compétent, mais même la personne la plus avertie en matière de politique étrangère avec des années d'expérience ne saurait pas où donner de la tête.

Je pense que ce qui se passe, c'est que, dans l'esprit du président, c'est l'Ukraine qui est responsable de cette guerre, d'une certaine façon, en provoquant la Russie, et la Russie a réagi. Ensuite, Trump a pensé qu'en exerçant des pressions sur l'Ukraine, il pourrait mettre fin à cette guerre. Je pense qu'il s'est rendu compte au cours de la dernière année que c'est loin d'être le cas. Je pense que ce qui se passe maintenant, c'est que l'envoyé spécial communique avec la Russie, la Russie lui fait part de ses exigences, et il en fait part à la fois aux Ukrainiens et aux Européens. Nous négocions alors entre nous pour trouver une solution qui, selon Steve Witkoff, pourrait convenir à la Russie, pour nous rendre compte que les Russes ne sont pas intéressés.

Nous sommes en présence d'une tactique de négociation classique de la Russie pour faire traîner les choses et essayer de blâmer l'Ukraine pour l'échec des pourparlers. Le meilleur scénario pour la Russie, c'est de voir les États-Unis perdre patience avec l'Ukraine et lui couper l'accès au renseignement et les livraisons d'armes, pour ensuite se retirer. La Russie serait alors libre d'avoir une relation bilatérale avec les États-Unis. On peut voir que la Russie déploie des efforts en ce sens.

Les Ukrainiens ont eu l'intelligence de négocier de bonne foi et de montrer que c'est la Russie qui, en fait, ne souhaite pas de cessez-le-feu.

**Le sénateur Kutcher :** C'est un manège sans fin et vous l'avez bien expliqué. C'est parfait.

Mon autre question porte sur une base de sécurité industrielle commune. L'Ukraine a maintenant ouvert une usine de défense au Royaume-Uni où elle va coproduire avec lui tout un système de drones de renseignement. Qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce

impact of this? Does this create a new European security architecture? It is very different from before. How do we understand what is happening? Why can't Canada do the same thing? Mr. Barros, please.

**Mr. Barros:** Thank you, Senator Kutcher. It is not fundamentally an inflection in the European security architecture, but it is, however, an important development in our arms procurement and development. Notably, there are several practical reasons to have Ukraine co-manufacturing things inside other countries.

First, the Ukrainian power grid is extremely fragile, and I am extremely concerned that the Russians in the next six months may actually just flat-out collapse the Ukrainian power grid. Weapon manufacturing is notoriously a capital-heavy industry, and, therefore, it is an energy-heavy industry. Energy is actually very important for production, so physically basing production facilities inside other countries that are, for lack of a better word, under the NATO shield, even though I do not like that analogy, is actually practical.

Second, I am prepared to argue that the Russian Federation and President Putin have ambitions that go beyond Ukraine, in fact. That is actually part of the 2021 ultimata. The Russians are refining their operational concepts for how to fight a pure competitor or near-pure competitor in the war on Ukraine. I would argue that the Russo-Ukrainian War is to the next global war what the Spanish Civil War was to the Wehrmacht in terms of how to fight what then became the Second World War.

By having Western firms understand the realities of the current battlefield, the system's requirements, tactics and operational concepts, we actually help loop ourselves into the direction of the future character of warfare. In that way, we can actually have a better posture to deter and, if necessary, God forbid, defeat a Russian attack.

The Russians are going to emerge from this war battle-hardened and bloodied. There is no NATO country, the United States included, by the way, which has any sort of commensurate, large-scale, high-tempo combat operations like those which the Russian Federation is going to emerge with.

For those reasons, NATO actually benefits by having the Ukrainians do the co-production and learning as much from them as possible.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Harder:** I want to follow up on the question the chair asked with respect to the Coalition of the Willing, assuming for the first part of my question that the Coalition of the Willing is

qu'on crée ainsi une nouvelle architecture de sécurité européenne? C'est très différent de ce qui se faisait avant. Comment peut-on interpréter ce qui se passe? Pourquoi le Canada ne peut-il pas faire la même chose? Monsieur Barros, allez-y, je vous prie.

**M. Barros :** Merci, sénateur Kutcher. Il ne s'agit pas fondamentalement d'une inflexion dans l'architecture de sécurité européenne, mais il s'agit néanmoins d'une mesure importante pour la production et l'acquisition d'armes. Et surtout, il y a plusieurs raisons pratiques de permettre à l'Ukraine de coproduire des armes dans d'autres pays.

Premièrement, le réseau électrique ukrainien est extrêmement fragile, et je crains fort que les Russes l'anéantissent au cours des six prochains mois. La fabrication d'armes, c'est bien connu, est une industrie à forte intensité capitaliste et, par conséquent, à forte intensité énergétique. L'énergie est un élément très important pour en produire, de sorte qu'il est bon d'avoir des installations de production dans d'autres pays qui sont, faute d'un meilleur terme, sous le bouclier de l'OTAN, même si je n'aime pas cette analogie.

Deuxièmement, je suis prêt à affirmer que la Fédération de Russie et le président Poutine ont des ambitions qui vont au-delà de l'Ukraine. En fait, cela fait partie des ultimatus de 2021. Dans leur guerre contre l'Ukraine, les Russes peaufinent leurs concepts opérationnels sur la façon de combattre contre un adversaire parfait ou presque parfait. Sur le plan de la préparation, je dirais que la guerre russo-ukrainienne est à la prochaine guerre mondiale ce que la guerre civile espagnole a été pour la Wehrmacht dans de ce qui est devenu la Deuxième Guerre mondiale.

En amenant les entreprises occidentales à comprendre les réalités du champ de bataille actuel, les exigences du système, les tactiques et les concepts opérationnels, nous nous préparons, en fait, à la guerre de demain. Nous pourrions alors être en meilleure position pour dissuader les Russes de nous attaquer — en espérant que cela n'arrive pas — ou pour contrecarrer une attaque.

Les Russes vont sortir endurcis de cette guerre. Aucun pays de l'OTAN, y compris les États-Unis, soit dit en passant, ne seront prêts à mener des opérations de combat comparables, à grande échelle et à cadence élevée, comme la Fédération de Russie sera en mesure de le faire.

Pour ces raisons, la coproduction est avantageuse pour l'OTAN qui a beaucoup à apprendre des Ukrainiens.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Harder :** J'aimerais revenir sur la question que le président a posée au sujet de la coalition des volontaires, en supposant, pour la première partie de ma question que cette

the EU, Canada, perhaps Australia and South Korea, but not the United States. In the context of diplomatic overtures, I was part of a conversation the other day saying that one thing that the EU is at least looking at is the notion of provisional membership, so Ukraine would join provisionally and be given a 10-year horizon to meet the criteria, which, otherwise, would be preconditioned.

Would that have any impact, at least on the diplomatic side, in terms of showing the Ukrainian people and the Ukrainian government some hope and some support? My second question is an even more hopeful question. Is there any chance President Trump would emerge one day and say that he doesn't like what Putin has done or not done, and he is not negotiating in good faith, and change his view? Is there any volatility on this point, or is he adamant about being in Putin's hands?

**Mr. Bergmann:** Thank you, senator. On the EU enlargement question, there are really interesting and fascinating conversations happening right now in Brussels about how enlargement works. There has been a traditional process that has left a lot of the western Balkan countries, as well as Ukraine and Moldova, on the outside, and there has been no momentum in that process. Trying to think that maybe there is a two-speed process for Ukraine on the track for membership, the major challenge for countries like France and others is that it is very hard for the EU to get things done with 27 countries, with everyone agreeing. Adding more countries that then have a veto on certain decisions is holding a lot back. If you could basically bring a country in without giving them that direct vote, that might smooth the way.

There are still issues, like a common agricultural policy. We always talk about the Europeans being divided, and it is very easy to be divided with 27 countries and have one get in the way, like what is currently happening with Hungary. But there is tremendous unity, as I see it, in Europe in support of Ukraine becoming a member of the European Union, and that is the lodestar of this European Commission of Ursula von der Leyen, and so I expect progress to occur. It may not be as fast as the Ukrainians like, and what we're seeing is President Zelenskyy pushing very aggressively for more progress, and that's what he should do, and we're going to see a push and pull there.

As for President Trump, I think it is possible — and I think you could even say likely — that the United States will decide at the end of the day that these talks are going nowhere, Russia is to blame, and we take the Ukrainian side. However, I find it very hard to believe now, and I don't think it is very likely that the United States will go back to being a major financier of this war. I don't see the President going to Congress and asking for money to support Ukraine the way the Biden administration did.

coalition comprend l'Union européenne, le Canada, peut-être l'Australie et la Corée du Sud, mais pas les États-Unis. Dans les démarches diplomatiques, j'ai compris dans une discussion l'autre jour que l'Union européenne envisage à tout le moins l'idée d'une adhésion provisoire, de sorte que l'Ukraine s'y joindrait provisoirement et se verrait accorder une période de 10 ans pour satisfaire aux critères qui, autrement, seraient des conditions préalables.

Cela aurait-il pour effet, du moins sur le plan diplomatique, d'apporter au peuple ukrainien et au gouvernement ukrainien un peu d'espoir et de soutien? Ma deuxième question est encore plus optimiste. Est-il possible que le président Trump change son fusil d'épaule un jour, qu'il dise qu'il n'aime pas ce que Poutine a fait ou n'a pas fait et qu'il ne négocie pas de bonne foi? Y a-t-il une lueur d'espoir de ce côté, ou est-il inflexible au sujet de Poutine?

**M. Bergmann :** Merci, sénateur. En ce qui concerne l'élargissement de l'Union européenne, des discussions vraiment intéressantes et fascinantes sont en cours à Bruxelles sur son mode de fonctionnement. Le processus traditionnel a fait en sorte que de nombreux pays des Balkans occidentaux, ainsi que l'Ukraine et la Moldavie, n'ont pu y adhérer, et rien n'a changé à ce sujet. Le principal défi pour des pays comme la France et d'autres qui veulent envisager un processus à deux vitesses pour l'Ukraine est qu'il est très difficile d'amener 27 pays ayant un droit de veto sur certaines questions à s'entendre. En ajouter d'autres complique donc la donne. Si on pouvait accepter un pays sans lui accorder ce droit de veto, cela pourrait faciliter les choses.

Il y a encore des enjeux, comme l'adoption d'une politique agricole commune. On dit toujours que les Européens sont divisés, et c'est très facile de l'être quand l'un des 27 pays décide d'opposer son veto, comme c'est le cas actuellement de la Hongrie. Toutefois, les pays européens font preuve d'une unité extraordinaire, à mon avis, pour appuyer l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, et c'est le cheval de bataille de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Je m'attends donc à ce qu'il y ait des progrès. Ce ne sera peut-être pas aussi rapide que les Ukrainiens le souhaitent, et on voit bien que le président Zelensky exerce beaucoup de pression pour que les choses avancent — et c'est ce qu'il doit faire —, si bien qu'il y aura beaucoup de tensions.

En ce qui concerne le président Trump, je pense qu'il est possible — et je pense qu'on pourrait même dire probable — que les États-Unis décident un jour que ces pourparlers ne vont nulle part, que c'est la Russie qui est à blâmer et qu'ils prennent la part de l'Ukraine. Cependant, j'ai beaucoup de mal à le croire maintenant, et je pense qu'il est très peu probable que les États-Unis redeviennent un important bailleur de fonds de cette guerre. Je ne vois pas le président aller au Congrès et demander de

We're looking at a situation where the United States is increasingly less involved in this war, at least from a military assistance perspective. One additional point there is that we actually get a lot of benefits from aiding Ukraine on the intelligence side because we learn a lot about the Russians. They are experts on what is happening inside of Russia. There are real benefits to us for that.

One just final quick point is that the European defence industrial base, the EU, sees Ukraine fundamentally as part of the European defence industrial base, so as the EU is generating more funding for Ukraine, it is incorporating Ukraine more and more into Europe's defence industrial base, and that is quite positive.

**The Chair:** Mr. Barros, you have the last word if you want it.

**Mr. Barros:** Certainly. In response to Senator Harder's question, I largely agree with Mr. Bergmann's statements. President Trump is a famously mercurial figure. He can go from one position to the other. What we know is that he is not an isolationist. He has not committed to that. In fact, we just nabbed Nicolás Maduro back in January. I would say anything is possible, so we can never give up hope that the President might lean into it. But I do tend to agree that the strategic arc bends toward the U.S. largely decoupling.

It is very important that more intellectual weight be put into thinking about how to militarily dismantle Russia's operational concepts for how they are actually advancing. As we mark the fourth anniversary of the war, the Ukrainians have been extremely successful in denying the Russians the ability to actually use mechanized armour at scale.

In 2022, the basic Russian unit of manoeuvre was the mechanized reinforced battalion, which is about 500 people in tanks and armoured personnel carriers. The current unit of manoeuvre is an infiltration team of three to five people. That is not a coincidence. There were a lot of military problems that were solved, and there are actually military problems that can be solved to make that advance be zero and enable the occasional Ukrainian counterattack.

I'm happy to discuss those at length, perhaps in a different forum, but this discussion about conflict termination is, honestly, very premature, and we need to think about how we actually get Putin to the table because he does not have any incentive to do so as long as his forces advance even so slowly.

l'argent pour soutenir l'Ukraine comme l'a fait l'administration Biden.

On se retrouve dans une situation où les États-Unis sont de moins en moins impliqués dans cette guerre, du moins du point de vue de l'aide militaire. J'ajouterais que l'aide que nous fournissons à l'Ukraine sur le plan du renseignement est très avantageuse pour nous, car nous en apprenons beaucoup sur les Russes. Les Ukrainiens sont des experts sur ce qui se passe à l'intérieur de la Russie. Cela présente de réels avantages pour nous.

Un dernier point rapide : la base industrielle de défense européenne, l'Union européenne, considère l'Ukraine comme faisant partie intégrante de sa base industrielle de défense. Donc, plus l'Union européenne génère de financement pour l'Ukraine, plus elle l'intègre dans sa base industrielle de défense, et c'est un élément très positif.

**Le président :** Monsieur Barros, vous avez le dernier mot si vous le voulez.

**M. Barros :** Certainement. En réponse à la question du sénateur Harder, je suis en grande partie d'accord avec les déclarations de M. Bergmann. Le président Trump est bien connu pour être mercuriel. Il peut passer d'une position à une autre. Nous savons, par contre, qu'il n'est pas isolationniste. Il ne s'y est pas engagé. En fait, nous venons d'arrêter Nicolas Maduro en janvier. Je dirais que tout est possible et qu'il ne faut pas perdre espoir que le président y vienne un jour. Toutefois, je suis plutôt d'accord avec l'idée que l'arc stratégique penche en grande partie vers un découplage des États-Unis.

Il est très important d'accroître la réflexion intellectuelle sur les façons de déconstruire militairement les concepts opérationnels de la Russie, leurs façons d'avancer. Après quatre ans de guerre, on peut dire que les Ukrainiens ont extrêmement bien réussi à empêcher les Russes d'utiliser son corps blindé à grande échelle.

En 2022, l'unité de manoeuvre russe de base était son bataillon renforcé mécanisé, qui compte environ 500 personnes dans des chars d'assaut et des véhicules blindés de transport de troupes. L'unité de manoeuvre actuelle est une équipe d'infiltration composée de trois à cinq personnes. Ce n'est pas une coïncidence. Beaucoup de problèmes militaires ont été résolus, et d'autres peuvent l'être pour réduire à néant cette avancée et permettre parfois à l'Ukraine de contre-attaquer.

Je serais heureux d'en discuter plus en détail, peut-être à une autre tribune, mais la discussion sur la fin du conflit est, honnêtement, très prématurée, et il faut réfléchir à la façon d'amener Poutine à la table des négociations, car il n'a aucun incitatif à le faire tant que ses forces progressent, même lentement.

**The Chair:** Thank you very much. On behalf of the committee, I would like to thank Max Bergmann and George Barros for joining us today. We know this is the world that you inhabit, analysis both for foreign policy and defence. We appreciate your comments very much, and we will take them into consideration as we deliberate further this very vexing problem — the war in Ukraine.

On behalf of the committee, thank you. Colleagues, we will reconvene tomorrow morning at 10:30 in this room to discuss the national security strategy of the United States of America, so this was a very good precursor in terms of what we want to discuss.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Merci beaucoup. Au nom du comité, j'aimerais remercier Max Bergmann et George Barros de s'être joints à nous aujourd'hui. Nous savons que l'analyse de la politique étrangère et de la défense est l'univers dans lequel vous baignez. Nous vous sommes très reconnaissants de vos commentaires, et nous en tiendrons compte dans nos délibérations sur ce problème très épineux qu'est la guerre en Ukraine.

Au nom du comité, je vous remercie. Chers collègues, nous nous réunirons de nouveau demain matin à 10 h 30 dans cette salle pour discuter de la stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique. C'était donc une très bonne entrée en la matière de ce dont nous allons discuter demain.

(La séance est levée.)

---