

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 20, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:30 a.m. [ET], to examine, and report on, the Canadian foreign service and elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada, and study foreign relations and international trade generally.

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

[*Translation*]

**The Chair:** My name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario and the Chair of the Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

[*English*]

Before we begin, I would like to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves. We'll start on my left.

**Senator MacDonald:** Senator MacDonald from Nova Scotia.

**Senator Greene:** Senator Stephen Greene from Nova Scotia.

**Senator Coyle:** Senator Mary Coyle from Nova Scotia.

**The Chair:** Thank you. We're going counterclockwise now.

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon from Ontario.

**Senator Boniface:** Senator Gwen Boniface from Ontario.

**Senator Marwah:** Sabi Marwah from Ontario.

**Senator Harder:** Senator Peter Harder from Ontario.

**The Chair:** Thank you very much. We may have some more colleagues joining us as we move along.

I wish to welcome you all and certainly to those Canadians who are watching from across the country.

Today, in the first hour, we continue our study Canada's foreign service. The objective of this study, as we know, is to evaluate if Canada's foreign service and foreign policy machinery is fit for purpose and ready to respond to global challenges today and in the future.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 20 octobre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, pour en faire rapport, le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada, et étudier les relations étrangères et le commerce international en général.

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

[*Français*]

**Le président :** Je m'appelle Peter Boehm. Je suis sénateur de l'Ontario et président du Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international.

[*Traduction*]

Avant de commencer, j'invite les membres du comité qui participent à la réunion d'aujourd'hui à se présenter, en commençant par ma gauche.

**Le sénateur MacDonald :** Sénateur MacDonald, de la Nouvelle-Écosse.

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

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

**Le président :** Merci. Maintenant dans le sens contraire.

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

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

**Le sénateur Marwah :** Sabi Marwah, de l'Ontario.

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

**Le président :** Merci beaucoup. D'autres collègues se joindront peut-être à nous plus tard.

J'aimerais vous souhaiter à tous et à toutes la bienvenue, et bien sûr à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes qui nous regardent d'un bout à l'autre du pays.

Aujourd'hui, dans un premier temps, nous continuons notre étude portant sur le Service extérieur canadien. Le but de cette étude, comme vous le savez, est d'évaluer si notre service extérieur et l'appareil de politique étrangère sont bien adaptés et prêts à répondre aux défis mondiaux actuels et futurs.

For the first part of our meeting, we are very pleased to welcome Professor Roland Paris, Full Professor and Director, Graduate School of Public and International Affairs at the University of Ottawa; and Professor Adam Chapnick, Professor of Defence Studies at the Canadian Forces College who is joining us virtually.

Welcome and thank you for being with us. We are ready to hear your opening remarks. This will be, as usual, followed by questions from our colleagues here in the committee. Professor Paris, you have the floor.

**Roland Paris, Full Professor and Director, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, as an individual:** Thank you, Mr. Chair, and thank you to the committee for inviting me to contribute to your fit-for-purpose review of Global Affairs Canada. It's also a pleasure to appear alongside Professor Chapnick, whose work I have admired for many years.

I'm not an expert on the inner workings of the department or an expert on organizational management. I did work there briefly, taking a leave from my academic career in 2002 and 2004 to serve as a policy adviser in the North American relations bureau on Canada-U.S. relations. I spent a year also working in the Privy Council Office, in the Foreign and Defence Policy Secretariat, giving me a different perspective on Global Affairs. In 2015 through to the summer of 2016, I took yet another leave from my university to work in the Prime Minister's office. I have had glimpses of Global Affairs Canada from all of these vantage points and these experiences inform what I'll offer you today.

I should also briefly mention a matter that might be of interest to the committee. A colleague and I have recently established a small task force, made up of other experts and former senior officials to look into some of the most pressing foreign policy issues facing Canada today. My co-chair in that undertaking is international trade professor Meredith Lilly, at Carleton University, who served as policy adviser in Stephen Harper's Prime Minister's Office. We both believe that most of the challenges that we face as a country today in a rapidly changing world transcend party differences and that managing in this much tougher world is a matter of importance to our entire country. I can't preview our conclusions, unfortunately, because we have only just started meeting, but we expect to have a short report in the spring. I hope to be able to share our findings with the committee, if you are interested.

En première partie de notre réunion, nous recevons deux chercheurs universitaires : M. Roland Paris, professeur titulaire et directeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa; et, par vidéoconférence, M. Adam Chapnick, professeur au département des Études de la défense, Collège des Forces canadiennes.

Bienvenue et merci d'avoir accepté notre invitation. Nous sommes prêts pour vos remarques préliminaires. Ensuite, nous passerons comme à l'habitude à la période de questions des membres du comité ici présents. Monsieur Paris, vous avez la parole.

**Roland Paris, professeur titulaire et directeur, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Merci, monsieur le président, et merci au comité de m'avoir invité à contribuer à votre examen visant à déterminer si Affaires mondiales Canada est adapté à ses objectifs. C'est aussi un plaisir pour moi de témoigner aux côtés de M. Chapnick, dont j'admire le travail depuis de nombreuses années.

Je ne suis pas un expert du fonctionnement interne du ministère ni un expert en gestion organisationnelle, même si j'ai travaillé brièvement dans le domaine : j'ai mis ma carrière universitaire sur pause en 2002 et en 2004 pour servir à titre de conseiller en politiques au bureau nord-américain des relations Canada—États-Unis. J'ai aussi travaillé pendant un an au Secrétariat de la politique étrangère et de la défense du Bureau du Conseil privé, ce qui m'a donné une autre perspective sur Affaires mondiales Canada. En 2015, et jusqu'à l'été 2016, j'ai pris un autre congé de mon université pour travailler au Cabinet du premier ministre. J'ai donc jeté un coup d'œil sur Affaires mondiales Canada de tous ces différents points de vue, et ces expériences éclairent mon témoignage d'aujourd'hui.

Je devrais aussi rapidement mentionner autre chose qui pourrait intéresser le comité : une collègue et moi-même avons récemment mis sur pied un petit groupe de travail réunissant d'autres experts et d'anciens hauts fonctionnaires afin d'examiner quelques-uns des enjeux de politique étrangère les plus pressants pour le Canada aujourd'hui. Ma coprésidente dans cette aventure est Mme Meredith Lilly, professeure de commerce international à l'Université Carleton, qui a aussi servi à titre de conseillère en politique au Cabinet du premier ministre Stephen Harper. Nous croyons tous deux que la majorité des difficultés que notre pays doit surmonter aujourd'hui, dans un monde qui change si rapidement, transcendent les différends entre les partis politiques et qu'il est dans l'intérêt de tout notre pays que nous puissions composer avec ce contexte mondial beaucoup plus rude. Je ne peux malheureusement pas vous donner un aperçu de nos conclusions, puisque nous avons commencé à nous réunir il y a seulement très peu de temps, mais nous espérons pouvoir présenter un court rapport au printemps. J'espère que je vais pouvoir présenter nos conclusions au comité, si cela vous intéresse.

I'll use the remainder of my time to highlight four issues relating to Global Affairs Canada that you may wish to explore in your study, and I would be happy to elaborate on any of them during the question period.

First is the capacity of the department to manage an environment of recurring international crises. Just think, since 2020 alone, two and a half years, the department has had to deal with a global pandemic and a massive repatriation of Canadians from around the world, the Trump administration, the two Michaels incident with China, the Afghanistan evacuation, global economic turmoil and now Russia's brutal invasion and war against Ukraine.

You may wish to ask whether the department has a truly sustainable surge capacity to deal with emergencies — because, unfortunately, emergencies are now the new normal — and to do so while maintaining all the other aspects of our foreign policy and the functions of the foreign ministry.

Second, Global Affairs, in my view, can further strengthen its capacity for strategic planning. Although the department's ability to implement foreign policy is obviously central, it must also have the capacity to serve as the government of Canada's principal in-house think tank, if you will, on how the world is changing and what Canada should do about it.

The department has had some difficulty with this in recent years, in part because it's being called upon to do so many different things. But we need this, especially in a period of tumult and disruption and change. We need Global Affairs to perform this strategic role and to do so by drawing upon the expertise of experts from sectors across Canada and elsewhere.

This leads to my third point. I think the department could benefit from an HR policy that specifically sought to recruit more mid-career professionals from outside of government, and, conversely, a policy that encouraged and rewarded Global Affairs officials to pursue temporary professional postings outside of government, like in a major exporting company, provincial or even municipal government or non-governmental organization. Why? Because foreign policy isn't just foreign policy. As you know, it touches on virtually every issue in every sector of our society. Dealing with these major challenges going forward will require not only interdepartmental coordination but also deep engagement with the private sector, non-governmental actors and the perspectives that those actors bring to bear.

Je vais utiliser le reste de mon temps pour souligner quatre enjeux pour Affaires mondiales Canada que vous souhaitez peut-être examiner dans le cadre de votre étude, et je me ferai un plaisir de vous fournir plus de détails sur l'un ou l'autre pendant la période de questions.

Le premier enjeu concerne la capacité du ministère de gérer le contexte des crises internationales récurrentes. Pensez-y : depuis 2020 seulement, en deux ans et demi, le ministère a dû gérer une pandémie mondiale et le rapatriement massif de Canadiens aux quatre coins du monde, l'administration Trump, l'affaire des deux Michael avec la Chine, l'évacuation de l'Afghanistan, des perturbations économiques mondiales et, maintenant, la brutale invasion russe et la guerre contre l'Ukraine.

Peut-être devriez-vous demander si le ministère a véritablement une capacité d'appoint durable pour réagir à ces urgences — parce que les urgences font malheureusement partie du quotidien, désormais —, et s'il est capable de gérer cela tout en maintenant tous les autres éléments de notre politique étrangère et les fonctions du ministère des Affaires étrangères.

Deuxièmement, Affaires mondiales Canada, à mon avis, pourrait renforcer davantage sa capacité de planification stratégique. Même si la capacité de mettre en œuvre sa politique étrangère est évidemment une fonction essentielle du ministère, il doit aussi avoir la capacité d'agir à titre de groupe de réflexion interne principal du gouvernement du Canada, si vous voulez, pour examiner la façon dont le monde change et les mesures que le gouvernement devrait prendre en réaction.

Le ministère a eu quelques difficultés à ce chapitre au cours des dernières années, en partie parce qu'il a été appelé à accomplir tellement d'autres choses. C'est pourtant un rôle essentiel, surtout dans une période de tumulte, de perturbations et de changements. Nous avons besoin qu'Affaires mondiales Canada remplisse ce rôle stratégique, et qu'il le fasse en s'appuyant sur l'expertise des experts provenant de tous les secteurs du Canada et de l'étranger.

Cela m'amène à mon troisième point. Je pense que le ministère pourrait bénéficier d'une politique en ressources humaines visant spécifiquement à recruter des professionnels à mi-carrière qui n'appartiennent pas au gouvernement et, inversement, d'une politique encourageant et récompensant les fonctionnaires d'Affaires mondiales qui veulent être affectés à des postes professionnels temporaires à l'extérieur du gouvernement, par exemple dans une grande entreprise d'exportation, dans un gouvernement provincial ou même dans une administration municipale ou une organisation non gouvernementale. Pourquoi? Parce que la politique étrangère ne se résume pas seulement à la politique étrangère. Comme vous le savez, c'est un domaine qui touche virtuellement tous les autres

Fourth, the department will need to ensure its expertise in key areas that we know will be important in the coming years. Some are unpredictable; others we know, for example, critical technologies and Asian languages and cultures.

These are four areas that, in my view, warrant some further attention, but let me conclude by observing that we are lucky to have so many talented and dedicated people working in foreign affairs and in our diplomatic service. We're starting from a very sound foundation. Canadian diplomats have a reputation for being skilled around the world, and it's not something to take for granted.

When I used to travel and now resuming to travel, I have always been very impressed and proud to see our diplomats at work. We're going to have to rely on their skills very much in the coming years to navigate a much more competitive and conflictual world that's emerging. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, Professor Paris. We will now go to Professor Chapnick.

**Adam Chapnick, Professor of Defence Studies, Canadian Forces College, as an individual:** Thank you very much, committee, for the opportunity to testify and to testify alongside someone as thoughtful as Roland Paris.

I have never worked at Global Affairs Canada, so I'm going to focus my comments on where I do have some experience, which is writing and thinking about the history of Canadian foreign policy and how it applies to what you are looking at today.

The main message that I hope you take away from what I'm saying is as follows: In as much as this committee can and should identify changes that might be made to improve the culture at Global Affairs Canada, to improve the experience of Canadian representatives abroad, to improve the ability of the Canadian foreign service to advance the national interest, I suspect that there will be some serious limitations to the impact of your practical recommendations because the challenge as I see it is more fundamental. Too many of Canada's political leaders no longer revere diplomacy in its traditional form as critical to the promotion and defence of Canada's interests on the world

secteurs de notre société. Si nous voulons faire face aux épreuves immenses qui s'en viennent, nous aurons besoin non seulement d'assurer une coordination interministérielle, mais aussi d'avoir des liens profonds avec le secteur privé et les intervenants non gouvernementaux et de connaître les points de vue de ces intervenants.

Quatrièmement, le ministère devra s'assurer d'avoir une expertise dans les domaines clés qui, nous le savons déjà, seront importants dans les années à venir. Même si certains domaines sont imprévisibles, nous en connaissons d'autres : par exemple, les technologies critiques et les langues et cultures asiatiques.

Voilà les quatre enjeux qui, à mon avis, méritent une plus grande attention, mais pour conclure, j'aimerais souligner que nous avons de la chance d'avoir autant de personnes talentueuses et dévouées au sein du ministère des Affaires étrangères et de notre service diplomatique. Nous avons une fondation très solide au départ. Les diplomates canadiens ont la réputation d'être compétents partout dans le monde, et ce n'est pas quelque chose à prendre pour acquis.

Quand je voyage, et maintenant que je recommence à voyager, je suis toujours très impressionné et fier de voir nos diplomates au travail. Nous allons avoir énormément besoin de leurs compétences au cours des prochaines années, pour comprendre notre nouveau monde, beaucoup plus compétitif et beaucoup plus conflictuel. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Paris. C'est maintenant au tour de M. Chapnick.

**Adam Chapnick, professeur au département des Études de la défense, Collège des Forces canadiennes, à titre personnel :** Je remercie chaleureusement les membres du comité de me donner l'occasion de témoigner, surtout aux côtés d'une personne aussi réfléchie que M. Roland Paris.

Comme je n'ai jamais travaillé pour Affaires mondiales Canada, je vais axer mon témoignage sur les domaines dans lesquels j'ai une certaine expérience, c'est-à-dire écrire et réfléchir sur l'histoire de la politique étrangère canadienne et la façon dont cela s'applique à votre étude d'aujourd'hui.

Le grand message que j'espère vous transmettre est celui-ci : autant votre comité peut et doit cerner les changements qui pourraient être apportés pour améliorer la culture à Affaires mondiales Canada, pour améliorer l'expérience des représentants canadiens à l'étranger, pour améliorer la capacité du Service extérieur canadien à promouvoir nos intérêts nationaux, autant il existe selon moi de graves limites qui mineront les résultats que pourraient avoir vos recommandations pratiques. De mon point de vue, le problème est plus fondamental. Il y a trop de dirigeants politiques au Canada qui ne respectent plus la diplomatie traditionnelle, qui estiment qu'elle n'est plus

stage. It follows that, to me, the most important thing this committee can do is articulate, profoundly, a unifying vision of the role of diplomacy in Canadian foreign policy writ large.

To explain to you how I have arrived at this conclusion, my comments will proceed as follows. First, I'll explain how the diplomatic process is supposed to work by providing an anecdote from trade history. Then I'll outline the lack of national consensus on the role of diplomacy in Canada's foreign policy tool kit and show how it undermines Ottawa's approach to managing its diplomatic operation, which, in turn, undermines Global Affairs Canada as a national institution.

First, how it's supposed to work. I'm going to take you to 1932, when the Canadian government is hosting an imperial economic conference in Ottawa. Initially, beginning in 1930, the Conservative government of R.B. Bennett saw Canadian diplomats and trade negotiators as an impediment to his and Canada's success. In 1930, Bennett even said to the Deputy Minister of Foreign Affairs, "I'm not going to have you monkeying with this business. It is for the Prime Minister's office, not for External Affairs" to run these conferences. But the Prime Minister's Office and friendly industrial lobbyists proved to be in well over their heads, and Bennett ultimately had no choice but to empower his expert officials to rescue him from utter humiliation.

The experience caused the Prime Minister to conclude that trade policy was too complicated to be left to politicians and too important to be left to industry. The public service, with its technical expertise and its commitment to loyally implementing the government's agenda, was critical to long-term policy success.

Ever since then, I would suggest that Canadian trade policy officials have functioned as among the world's best, and their reputation precedes them wherever they go.

Canada's diplomats were similarly respected during the Cold War, but not quite the same way today. To me, contemporary diplomacy has become intertwined with the promotion of the government of the day's party brand. Diplomats have less freedom to use their expertise, and instead, they are instructed to conform to pan-governmental partisan norms.

In this context, one can understand why so many career diplomats have been replaced by partisan appointees, and similarly, as diplomacy has become yet another tool of political marketing controlled by the proverbial centre, there has been less

essentielle pour promouvoir et défendre les intérêts du Canada sur la scène internationale. Je crois donc que la chose la plus importante que votre comité puisse faire est d'élaborer, en détail, une vision rassembleuse du rôle de la diplomatie dans l'ensemble de la politique étrangère du Canada.

Laissez-moi vous expliquer comment je suis arrivé à cette conclusion. Premièrement, je vais expliquer comment le processus démocratique est censé fonctionner en vous racontant une anecdote tirée de l'histoire commerciale. Ensuite, je vais vous expliquer en gros l'absence de consensus national sur le rôle de la diplomatie parmi les outils de politique étrangère du Canada, et comment cela nuit à l'approche adoptée par Ottawa pour gérer ses activités diplomatiques, ce qui, par ricochet, mine le rôle d'Affaires mondiales Canada en tant qu'institution nationale.

Premièrement, voici comment cela est censé fonctionner. Remontons à 1932, au moment où le gouvernement canadien accueillait une conférence économique impériale à Ottawa. Tout d'abord, à partir de 1930, le gouvernement conservateur de R.B. Bennett voyait les diplomates et les négociateurs commerciaux canadiens comme des obstacles à la réussite du Canada et à la sienne. En 1930, Bennett a même dit à son sous-ministre des Affaires étrangères « Ne te mêle pas de ces affaires-là. C'est le travail du Cabinet du premier ministre, et pas celui des Affaires extérieures » d'organiser ces conférences. Mais le Cabinet du premier ministre et ses amis lobbyistes de l'industrie ont réalisé qu'ils étaient dépassés, et M. Bennett n'a eu d'autre choix que d'habiliter ses fonctionnaires experts pour qu'ils lui sauvent la face.

Après cette expérience, le premier ministre a conclu que la politique commerciale était trop complexe pour la laisser entre les mains des politiciens, et trop importante pour la laisser à l'industrie. La fonction publique, avec son expertise technique et son engagement à servir loyalement les objectifs du gouvernement, était cruciale pour la réussite à long terme des politiques.

Depuis, je dirais que les responsables de la politique nationale du Canada se classent parmi les meilleurs au monde, et leur réputation les précède partout où ils vont.

Les diplomates canadiens étaient tout aussi respectés durant la guerre froide, mais pas tout à fait de la même façon qu'aujourd'hui. À mes yeux, la diplomatie contemporaine se retrouve entremêlée à la promotion de l'image du parti au pouvoir. Les diplomates ont moins de liberté pour déployer leur expertise, et on leur ordonne plutôt de se conformer aux normes partisans de tout le gouvernement.

Dans ce contexte, on peut comprendre pourquoi autant de diplomates de carrière ont été remplacés à l'aide de nominations partisans, et pourquoi, dans le même ordre d'idées, à mesure que la diplomatie devient un simple outil de marketing politique

need for stability in the position of foreign minister. Significant foreign policy decisions are made by the Prime Minister's Office anyway.

This political environment explains how some of the very real problems identified by previous witnesses, whose testimony I've read, have come to be. None of Canada's 11 foreign ministers who have served in the position over the last 15 years have had either the power or the time in the portfolio necessary to provide Canada and its diplomats with real leadership. As a result, successive governments have neglected to recognize and respond to two critical administrative failures that have decimated the departmental morale at Global Affairs Canada.

The first is excessive partisan diplomatic appointments. The second is the appointment of a series of deputy ministers who have lacked the overseas experience necessary to lead a unique cohort of officials whose intrinsic motivation to serve bears little resemblance to that of the typical Canadian public servant.

As others have already testified, these failures have informed a departmental culture that is increasingly risk-averse and an internal promotion structure that fails to reward diplomatic expertise, whether that be linguistic ability, cultural sensitivity or merely the wisdom that comes from the combination of international experience, longevity and specialization.

Where do we go from here? I applaud this committee's commitment to documenting the current state of affairs, but I also encourage you to seek consensus around the role of diplomacy in advancing Canada's national interests. Without it, without that consensus, I fear that real sustainable change at Global Affairs Canada will remain out of reach.

**The Chair:** Thank you very much, Professor Chapnick.

I would like to inform members that you will each have a maximum of only four minutes for the first round, and this includes questions and answers.

Therefore, both to the members of the committee and the witnesses, please be as concise as you can, particularly with your preamble. We can always go to a second round if we have time. Please indicate which of our witnesses you would like to address your question to.

parmi d'autres, contrôlé depuis le proverbial centre, la stabilité du rôle de ministre des Affaires étrangères n'est plus aussi nécessaire, puisque les grandes décisions de politique étrangère sont prises par le Cabinet du premier ministre de toute façon.

Ce contexte politique éclaire les raisons pour lesquelles certains des problèmes très concrets que d'autres témoins ont mentionnés précédemment — j'ai lu leur témoignage — ont vu le jour. Aucun des 11 ministres des Affaires étrangères du Canada qui ont occupé cette fonction au cours des 15 dernières années n'avait le pouvoir ou le temps nécessaire, dans son portefeuille, pour diriger réellement le Canada et ses diplomates. En conséquence, les gouvernements successifs n'ont pas reconnu deux graves échecs administratifs successifs qui ont décimé le moral du personnel d'Affaires mondiales Canada ni agi en conséquence.

Le premier échec concerne le nombre excessif de nominations partisans parmi les diplomates. Le deuxième échec concerne la nomination de divers sous-ministres qui n'avaient aucune expérience à l'étranger, expérience nécessaire pour diriger une cohorte spéciale de fonctionnaires dont la motivation intrinsèque ne ressemble pas du tout à celle du fonctionnaire canadien typique.

Comme d'autres l'ont déjà dit, ces échecs ont créé une culture ministérielle de plus en plus réfractaire au risque et une structure de promotion à l'interne qui ne permet pas de récompenser l'expertise diplomatique, que ce soit sur le plan des capacités linguistiques, de la sensibilité culturelle ou tout simplement de la sagesse qui vient avec l'expérience internationale, l'âge et la spécialisation.

Maintenant, que pouvons-nous faire? Je félicite le comité de s'être engagé à documenter la situation actuelle, mais je vous encourage également à trouver un consensus quant au rôle de la diplomatie dans la promotion des intérêts nationaux du Canada. Sans cela, sans consensus, je crains qu'il ne soit impossible de mettre en place des changements réels et durables à Affaires mondiales Canada.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Chapnick.

J'aimerais préciser aux sénateurs que vous disposez de quatre minutes maximum chacun pour le premier tour, incluant question et réponse.

Je demande donc aux sénateurs et aux témoins d'être concis, surtout avec votre préambule. Nous pourrions toujours tenir un deuxième tour, si le temps le permet. S'il vous plaît, précisez à quel témoin vous voulez poser votre question.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Thank you to our witnesses. My question is for Professor Paris. A number of experts are recommending Global Affairs Canada cooperate with provincial representations in the countries. In particular, they have mentioned the province of Quebec, which is considered a model for cooperation.

Do you feel we are cooperating appropriately? Are there any cooperation models from other countries that Canada could apply so as to not duplicate services and make maximum use of representations that are already very active in the countries?

**Mr. Paris:** Thank you for your question.

[*English*]

I haven't done a deep study of how sub-national units interact with national representation in other countries or for other countries.

In the Canadian case, my sense is that it's worked fairly well and that provinces that have had particular interests have had the opportunity to make use of some of the resources — I'm thinking here about the shared resources at our embassy in Washington, D.C. — in order to make representations themselves and ideally to be coordinating with the representatives of Canada too.

The one thing I would say is that, of course, it works most effectively when they are all pushing the same direction. The kinds of challenges that we are facing and will be facing will increasingly require at least some coordination across a whole range of Canadian actors.

Now, we saw a version of this during the renegotiation of the NAFTA agreement during the Trump administration. That was, in some ways, an exceptional moment because of how urgent the situation was. But what we saw during that moment was regular communication and a degree of coordination among a range of Canadian actors at all levels of government — federal, provincial and local — with elements of the private sector, with elements of organized labour and with Canadians who had relationships with key interlocutors in the United States.

Of course, this kind of coordination can't take place on that scale on every issue or even every day, but it illustrates the importance of, the value of, trying to pull together, because so many of the issues that we're dealing with transcend foreign and domestic politics. I'm thinking about our domestic economic policy in relation to a transforming global economy, where increasingly, countries are trying to define and gain leadership over specific emerging technologies, for example, or over critical minerals or key elements of supply chains.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Merci à nos témoins. Ma question s'adresse au professeur Paris. Plusieurs experts recommandent la collaboration entre Affaires mondiales Canada et les représentations des provinces dans les pays. On parle notamment de la province du Québec, qui est considérée comme un modèle dans ce domaine.

Pensez-vous que la collaboration se fait de manière convenable? Est-ce qu'il y a des modèles de collaboration dans d'autres pays qui pourraient servir le Canada afin de ne pas dédoubler les services et d'utiliser au maximum les représentations qui sont déjà très actives dans les pays?

**M. Paris :** Merci pour votre question.

[*Traduction*]

Je n'ai pas fait d'études approfondies sur la façon dont les unités sous-nationales interagissent avec les représentants nationaux d'autres pays ou dans d'autres pays.

Dans le cas du Canada, j'ai l'impression que cela a fonctionné plutôt bien, et que les provinces qui avaient des intérêts particuliers ont eu l'occasion d'utiliser certaines ressources — je pense ici aux ressources partagées avec notre ambassade à Washington — pour défendre ces intérêts et, idéalement, se coordonner avec les représentants du Canada également.

Une chose que je dirais, c'est que cela fonctionne évidemment plus efficacement quand tout le monde avance dans la même direction. Le genre de problèmes auxquels nous sommes et serons confrontés va de plus en plus exiger au moins une certaine collaboration de la part de toute une gamme d'intervenants canadiens.

À dire vrai, nous en avons eu une idée quand nous avons renégocié l'ALENA avec l'administration Trump. De plusieurs façons, c'était un moment exceptionnel vu l'urgence de la situation. Mais nous avons vu, à ce moment-là, qu'il y avait des communications régulières et un niveau de coordination entre les intervenants canadiens de tous les ordres du gouvernement — fédéral, provincial et local — et les acteurs du secteur privé, les syndicats et aussi les Canadiens qui avaient des liens avec des interlocuteurs clés aux États-Unis.

Bien entendu, ce n'est pas le genre de coordination qui serait possible pour n'importe quel enjeu ou même quotidiennement, mais elle illustre l'importance, la valeur, de se serrer les coudes, parce qu'un très grand nombre de problèmes auxquels nous faisons face transcendent la politique étrangère et canadienne. Je pense à notre politique économique nationale dans le contexte de l'économie mondiale en pleine évolution, où de plus en plus de pays essaient de se définir et de se poser en tant que chefs de file par rapport à certaines technologies émergentes, par exemple, ou

How does all of that interact with how we're trying to boost our economy at home? The government alone can't address those issues. It has to be in cooperation with other actors, and of course, the provinces are critical actors there too.

So I'm all in favour of provinces, if they wish to expend the resources, to add to the Canadian voice in areas where they think that can work. Of course, there will be moments where there is a certain amount of bumpiness, but my sense is that it's worked fairly well.

**The Chair:** Thank you. We're out of time on that segment.

**Mr. Paris:** I'll try and answer shorter.

**Senator Boniface:** Thank you very much for being here. I'll first put my question to Mr. Chapnick, if I could.

You spoke about partisanship coming in the way of good foreign public policy. Can you tell me how Canada may compare to, say, NATO's or the Five Eyes' allies from a strategic foreign policy perspective?

**Mr. Chapnick:** From a strategic perspective, I think the example I would give you is the rotation of foreign ministers that we have had. The Secretary General of NATO does not turn over as often as our foreign ministers do. If public policy, especially diplomacy, is based on relationships, you need enough time in the chair to build those relationships. As a result, it makes sense that it's our Prime Minister who will build the relationship at NATO, because the foreign minister is not there long enough to do so.

**Senator Boniface:** I don't know if you have done comparisons — maybe you can tell me — between, say, Australia or New Zealand. Are all countries facing this issue, given that we're in a more politically polarized environment than we would have been 20 years ago across the board?

**Mr. Chapnick:** I'm certainly not an expert on Australia or New Zealand. They do have shorter election cycles, but to the best of my understanding, they aren't shuffling their foreign ministers as regularly within an election cycle as we are. I would suspect that 11 foreign ministers in 15 years is fairly unprecedented.

**Senator Boniface:** Thank you. Mr. Paris, I'm quite interested in your sense of the surge capacity because I think it's becoming evident across many departments in government trying to address this.

par rapport aux minerais critiques ou à des éléments clés des chaînes d'approvisionnement.

Il faut se demander comment tous ces éléments interagissent avec notre approche pour renforcer l'économie nationale. Le gouvernement ne peut pas s'attaquer seul à ces enjeux. Il doit le faire en coopération avec d'autres intervenants, et les provinces ont évidemment un rôle crucial à jouer.

Donc, je suis tout à fait en faveur que les provinces, si elles souhaitent déployer des ressources, se joignent à la voix du Canada dans des domaines où elles pensent que cela peut fonctionner. Bien sûr, il y aura des moments où cela sera un peu cahoteux, mais à mon avis, cela a fonctionné assez bien jusqu'ici.

**Le président :** Merci. Le temps est écoulé pour cette question.

**M. Paris :** Je vais essayer de répondre plus rapidement.

**La sénatrice Boniface :** Merci beaucoup d'être ici. Ma première question s'adresse à M. Chapnick, s'il vous plaît.

Vous avez dit que la partisanerie nuisait à une bonne politique publique étrangère. Pouvez-vous me dire comment le Canada se compare, disons à nos alliés de l'OTAN ou du Groupe des cinq en ce qui concerne la politique étrangère stratégique?

**M. Chapnick :** D'un point de vue stratégique, je vous donnerais, je crois, l'exemple de notre rotation des ministres des Affaires étrangères. Le secrétaire général de l'OTAN ne change pas aussi souvent que nos ministres des Affaires étrangères. Si la politique publique — et surtout la diplomatie — se fonde sur les relations, alors vous devez avoir assez de temps dans votre fonction pour nouer ces relations. Donc, c'est logique que ce soit notre premier ministre qui noue des relations à l'OTAN, parce que le ministre des Affaires étrangères n'est pas en poste assez longtemps pour cela.

**La sénatrice Boniface :** Je ne sais pas si vous avez comparé — peut-être que vous pouvez me le dire — avec, disons, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Est-ce tous les pays ont ce problème, étant donné que le contexte politique est plus polarisé aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 20 ans, et cela partout dans le monde?

**M. Chapnick :** Je ne suis certainement pas un expert de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande. Leurs cycles électoraux sont plus courts, mais, à ma connaissance, ils ne remplacent pas leurs ministres des Affaires étrangères aussi régulièrement que nous dans un même cycle électoral. Je me doute que c'est assez rare d'avoir 11 ministres des Affaires étrangères en 15 ans.

**La sénatrice Boniface :** Merci, monsieur Paris. J'ai trouvé très intéressant ce que vous avez dit à propos de la capacité d'appoint, parce qu'il est de plus en plus clair que de nombreux ministères déploient justement des efforts à cet égard.

Do you have any thoughts on solutions to that? For instance, on the recurring crisis, should there be an entity created that separates out from Global Affairs to allow it to do its core business?

**Mr. Paris:** I don't think it needs a separate organization. I just think that we have been treating these crises as one-offs, in a sense, and as a result, they have taken up so much of the oxygen. And that is understandable. They are crises; they have to be dealt with.

There is a question about the organizational planning for this. Part of that involves designating groups that can be reallocated quickly and exercising for emergencies. Part of it is a question of resources. It's not just resources — you can throw money at a problem and not fix it — but without the resources, I think it would be difficult to achieve that kind of sustainable situation where you have a surge capacity that allows the other trains to keep running even during crises.

**Senator MacDonald:** Thank you, both witnesses. I have so many questions to ask.

I think I'll start with you, Mr. Paris. Looking at our foreign policy over the last seven years, our relationship with China is pretty well in a mess, understandably so with the outrages committed by that regime, including kidnapping two Canadians. Our relationship with India has not recovered from the 2018 visit from the Prime Minister. Our relationship there is poor. We seem to be shut out of key initiatives with our key allies. We aren't part of the "Quad" group of countries, nor are we part of the Australia-U.K.-U.S. alliance. We don't seem to be doing anything to be contributing to Europe's energy needs, and we don't seem to be strengthening our national defence.

I would say that, over the past seven years, our foreign policy has been a failure. I would like to know your opinion. If you think it has been a failure, why has it been a failure, and what can we do about it?

**Mr. Paris:** Thank you for your question. I think Canada is not alone in facing the challenges of responding to an incredible series of transformations that have taken place in the world. You think about what's happened in China just in the last five years. I would take it back to 2017 with Xi Jinping's speech at the party congress five years ago, in essence giving up Deng Xiaoping's former position of lying low and asserting China as an aggressive global power. Then there is the atrocities against Uyghurs in the country and the treatment of other minorities. There is Hong Kong, the two Michaels and the list goes on.

Avez-vous des solutions à nous proposer? Par exemple, à propos des crises récurrentes, devrait-on créer une entité distincte au sein d'Affaires mondiales Canada pour permettre au ministère de remplir son rôle essentiel?

**M. Paris :** Je ne pense pas qu'il faille une organisation distincte. Je pense seulement que nous agissons comme si ces crises étaient uniques, d'une certaine façon, et cela fait qu'elles finissent par prendre énormément de place. C'est compréhensible. Ce sont des crises, et il faut s'en occuper.

C'est une question qui touche à la planification organisationnelle. Une partie de la solution serait de désigner des groupes qui peuvent être réaffectés rapidement, et aussi faire des exercices de préparation aux urgences. Une partie de la solution tient aux ressources. Ce n'est pas seulement une question de ressources — parce que vous pouvez consacrer de l'argent à un problème sans le régler —, mais, sans ressources, je pense que ce serait difficile d'arriver à une situation durable où vous avez une capacité d'appoint qui permet aux autres éléments de continuer à fonctionner, même en temps de crise.

**Le sénateur MacDonald :** Merci à nos deux témoins. J'ai tellement de questions à poser.

Je vais commencer par vous, monsieur Paris. Si on examine notre politique étrangère des sept dernières années, nous voyons que notre relation avec la Chine est un désastre. C'est compréhensible, vu les ignominies que le régime accumule, comme l'enlèvement de deux Canadiens. Notre relation avec l'Inde ne s'est toujours pas rétablie après la visite du premier ministre en 2018. Nous n'avons pas une bonne relation avec cet État. J'ai l'impression que nos principaux alliés nous excluent d'initiatives clés. Nous ne faisons plus partie des pays qui poursuivent un dialogue quadrilatéral et nous ne sommes pas non plus dans l'alliance Australie—Royaume-Uni—États-Unis. Nous ne faisons apparemment rien pour combler les besoins énergétiques de l'Europe, et nous ne semblons rien faire pour renforcer notre propre défense nationale.

Je dirais que, au cours des sept dernières années, notre politique étrangère a été un échec. J'aimerais connaître votre opinion. Selon vous, est-ce un échec, pourquoi est-ce un échec et que pouvons-nous faire?

**M. Paris :** Merci de votre question. Je pense que le Canada n'est pas le seul pays à devoir relever des défis pour réagir aux énormes transformations qui ont eu lieu dans le monde. Il suffit de penser à ce qui s'est passé en Chine au cours des cinq dernières années. En 2017, il y a cinq ans, Xi Jinping a prononcé un discours, lors du congrès du parti, dans lequel il abandonnait essentiellement l'ancienne position de réserve de Deng Xiaoping et présentait la Chine en tant que puissance mondiale belliqueuse. Aussi, il y a les atrocités commises par ce pays contre les Ouïghours et son traitement des autres minorités. Il y a Hong Kong, l'affaire des deux Michael et ainsi de suite.

Then there is Russia, climate change, the pandemic, global economic upheaval and the Trump administration.

There is a quote that's misattributed to Lenin that goes something like this: Some decades go by that feel like decades, and other times a week feels like a decade. We have been living through a series of weeks.

Having said that, it's a wake-up call for this country. I don't think that we have devoted the kind of attention to our foreign policy as a country — actually, I would take it back over the last 20 years — that we need to. We have tended to treat foreign policy as a secondary issue, government after government. What we're all waking up to is that foreign policy is inseparable from domestic policy, that the international environment is directly affecting Canadians and that we need to take very strategic approaches to deal with all of these problems.

I'm pleased that the government says that it's going to be releasing an Indo-Pacific strategy. I look forward to seeing what's in that strategy. I would like to see continued movement toward the articulation of strategies, not just with regard to the Indo-Pacific but in other areas.

**The Chair:** Senator, could I mark you down for the second round? There are only 10 seconds left. Thank you.

**Senator Coyle:** Thank you very much to both witnesses today. There has been so much very helpful food for thought.

My question is for you, Mr. Paris. You spoke about the need for an HR policy within Global Affairs. You have spoken about the concept of having a greater capacity for strategic planning and being a think tank that's linked to other think tanks, as I take it. Also, looking to the future, you spoke about ensuring that HR policy would also take into account the necessary expertise — that we have that crystal ball now that we're looking at what we are going to do, not just today but into the future.

I'm curious about the relationship with Canada's universities. You are at an important Canadian university. What role do you see universities playing now in supplying human resources? What are they doing now? What could they be encouraged to be doing differently or better as we go forward?

I would like to also look at that one suggestion you made, which was not just about new recruits out of university but mid-career professionals. Could you talk to various levels? I would like to hear what you have to say.

Ensuite, il y a la Russie, les changements climatiques, la pandémie, les perturbations de l'économie mondiale et l'administration Trump.

Il y a une citation qu'on attribue à tort à Lénine, c'est à peu près ça : il y a des décennies où rien ne se passe, et des semaines longues comme des décennies. Cela fait plusieurs semaines de ce genre que nous vivons.

Cela dit, c'est un signal d'alarme pour notre pays. Je ne pense pas que nous avons accordé suffisamment d'attention en tant que pays à notre politique étrangère... À dire vrai, je pense que c'est le cas depuis plus de 20 ans. Nous avons tendance à traiter la politique étrangère comme une question de deuxième ordre, et cela vaut pour chaque gouvernement à tour de rôle. Ce que nous réalisons maintenant, c'est que la politique étrangère est indissociable de la politique intérieure, que le contexte international a des répercussions directes sur les Canadiens et que nous devons adopter des approches très stratégiques pour faire face à tous ces problèmes.

J'ai été content d'apprendre que le gouvernement allait proposer une stratégie indopacifique. Je suis impatient d'en voir le contenu. J'aimerais que l'on continue de concevoir des stratégies, pas seulement pour la région indopacifique, mais aussi pour d'autres régions.

**Le président :** Monsieur le sénateur, est-ce que je vous inscris au deuxième tour? Il ne vous reste que 10 secondes. Merci.

**La sénatrice Coyle :** Merci beaucoup à nos deux témoins d'aujourd'hui. Vous nous avez donné ample matière à réflexion.

Voici ma question pour vous, monsieur Paris. Vous avez dit que nous avons besoin d'une politique en ressources humaines à Affaires mondiales Canada. Vous avez avancé l'idée de renforcer la capacité de planification stratégique et d'agir en tant que groupe de réflexion, en lien avec d'autres groupes de réflexion, si j'ai bien compris. Aussi, pour l'avenir, vous avez dit qu'il fallait que la politique en ressources humaines tienne compte de l'expertise nécessaire, pour avoir dès maintenant une boule de cristal pour prévoir ce que nous allons faire, autant aujourd'hui que dans l'avenir.

Je serais curieuse de savoir quelle est la relation avec les universités canadiennes. Vous travaillez pour une importante université canadienne. Quel rôle, selon vous, les universités devraient-elles jouer pour fournir ces ressources humaines? Que font-elles, aujourd'hui? Que devrions-nous les encourager à faire différemment ou mieux, à l'avenir?

J'aimerais aussi qu'on se penche sur une proposition que vous avez faite, celle de recruter non seulement des étudiants fraîchement diplômés, mais aussi des professionnels à mi-carrière. Pouvez-vous nous donner des détails sur ces divers niveaux? J'aimerais entendre ce que vous avez à dire.

**Mr. Paris:** Thank you very much for the questions. I should clarify that the foreign ministry is already doing this planning. I'm suggesting that this could be improved and that greater emphasis and priority should be placed on it.

One of the reasons I suggest that is that there is really nowhere else in government for it to happen. Having been in government, being in a university, having worked in a think tank, following foreign policy and having a little sense of where the pockets of expertise are across the country, I can say we don't have the big, deep, well-funded think tanks that the United States has. We have a smattering of think tanks, some of them quite good. We have a number of very excellent researchers scattered across the country. We have some private organizations, including some major Canadian companies, that have something to contribute. However, we're actually pretty thin, and resources that we have are rarely brought together.

So that's why it's actually even more essential that Global Affairs Canada be able to perform this function, not because it's going to have all the answers but because we need as many good centres of this kind of thinking as possible.

With regard to bringing people in from the outside, that is a bit of a vexed issue for the department, as you know, because there is a dilemma: On one hand, the department rightly wants to make sure that it's sustaining a foreign service cadre that can be trained up over time, and it takes years to learn the skills of being a diplomat; on the other hand, our foreign policy is blurred with our domestic policy. It touches on so many different issues — technology, climate change and the like — that we need to have lots of different perspectives in that department.

One way of doing that is to bring people in and socialize them — that's very important, because the transition can be difficult. We need to bring in that experience and expertise, but we also need to have foreign affairs officials go and have that experience elsewhere. I know a few have — there aren't a lot of rewards for it — and they have really benefited from it.

**The Chair:** Thank you very much. Second round as well, senator? Thank you.

**Senator M. Deacon:** Thank you both for being here. I have changed my questions constantly over the last 20 minutes. I would beg for a really informal environment to carry on this dialogue.

**M. Paris :** Merci beaucoup des questions. Je devrais préciser que le ministère des Affaires étrangères fait déjà ce genre de planification. Ce que je propose, c'est que cela soit amélioré et qu'on en accroisse l'importance et la priorité.

L'une des raisons pour lesquelles je propose cela, c'est qu'il n'y a vraiment nulle part ailleurs au gouvernement où cela peut être fait. J'ai travaillé au gouvernement et pour l'université, j'ai travaillé pour un groupe de réflexion et j'ai étudié la politique étrangère, et j'ai une petite idée sur les endroits où on trouve des bassins d'expertise dans le pays, alors je peux dire que nous n'avons pas de grands groupes de réflexion solides et bien financés comme il y a en aux États-Unis. Nous avons une poignée de groupes de réflexion, même si certains sont excellents. Nous avons des chercheurs absolument excellents qui sont éparpillés d'un bout à l'autre du pays. Nous avons des organisations privées, y compris de grandes sociétés canadiennes, qui pourraient contribuer. Mais nous sommes assez dispersés, à dire vrai, et les ressources sont rarement réunies.

Donc, voilà pourquoi ce sera encore plus essentiel qu'Affaires mondiales Canada puisse remplir cette fonction, pas parce qu'il aurait toutes les réponses, mais parce que nous avons besoin du plus grand nombre possible de bons centres pour faire ce genre de travail de réflexion.

En ce qui concerne l'idée d'intégrer des gens de l'extérieur, vous savez certainement que cette question est un peu controversée pour le ministère, parce qu'elle soulève un dilemme : d'un côté, le gouvernement veut, à juste titre, s'assurer de maintenir au sein du service extérieur un effectif qui sera formé au fil du temps, puisqu'il faut des années pour apprendre les compétences nécessaires pour être diplomate; d'un autre côté, la démarcation entre notre politique étrangère et notre politique intérieure est floue. Il y a tellement d'enjeux différents — la technologie, les changements climatiques et le reste — que nous avons besoin d'un grand nombre de perspectives différentes au ministère.

Une façon de régler le problème est d'intégrer beaucoup de gens et de les socialiser — une étape très importante, parce que la transition peut être difficile. Nous devons intégrer cette expérience et cette expertise, mais il faut aussi que les agents des Affaires étrangères sortent du pays et acquièrent de l'expérience ailleurs. Je sais que quelques personnes l'ont fait — même s'il n'y a pas de grandes récompenses —, mais cela a été très bon pour elles.

**Le président :** Merci beaucoup. Je vous inscris pour le deuxième tour aussi, madame la sénatrice? Merci.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci à vous deux d'être ici. Je n'arrête pas de changer les questions que je veux poser depuis 20 minutes. J'aimerais vraiment que nous puissions discuter de tout cela dans un contexte beaucoup moins officiel.

I also am a big fan of think tanks. CIGI is the area we're trying to really think about and work about how we spread those islands of excellence across the country.

I'll go with Professor Chapnick for my first question. It's come up a little bit through another senator, but you mentioned that the foreign ministers haven't been around long enough to present real and sustained leadership for the department. I would like to dig a little deeper into that. I'm always thinking about how we get into these situations.

Is it because this is one of the more high-profile portfolios and is perhaps presented as a bit of a reward during cabinet shuffles, or has this historically been an issue? Is it something that's cropped up in the past few decades? I'm wondering if you could comment on that first. It's for both of you, but I'll start with Professor Chapnick.

**Mr. Chapnick:** Thank you for your question. This is fairly recent that the shuffling has taken place so quickly. Brian Mulroney, whom many of us who study this think had very effective policy, had a foreign minister for seven years. Even Lloyd Axworthy was foreign minister for nearly five years. Based on my numbers right now, in five years, you're having three or four foreign ministers in that same amount of time. There was a time when it was felt that the foreign ministry was a place you had to learn the job, and as a result you had to stay in the job. Other ministers would be shuffled, but you stayed there.

Right now, it seems to me that the foreign ministry is treated like just another ministry, and if it is treated as just another ministry, then you don't need the same level of expertise as you would in what I think is quite a special ministry; you can move around just like all the other ministers move around when shuffling needs to take place. It used to be protected, and it's no longer protected. This is not a partisan thing. It was true under the previous government and true under the current government.

**Mr. Paris:** My count is 15 foreign ministers in 22 years. I think the average comes out to 1.5 years on average, that includes acting foreign ministers. It's very hard to sustain a continuous foreign policy with that degree of change. That's revolving chairs.

As Professor Chapnick pointed out, every time a new minister arrives, that minister needs to build relationships. The relationships are key with our foreign counterparts. It's really

J'aime énormément les groupes de réflexion. Il y a le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, qui œuvre dans le domaine que nous essayons d'étudier en profondeur, pour déterminer comment nous pouvons répandre des îlots d'excellence à l'échelle du pays.

Je vais poser ma première question à M. Chapnick. Vous en avez un peu parlé en répondant à l'un de mes collègues, mais vous avez dit que les ministres des Affaires étrangères ne sont pas en poste assez longtemps pour exercer un leadership réel et durable au nom du ministère. J'aimerais creuser un peu plus. Je me demande toujours comment il se fait que nous nous retrouvions dans ce genre de situations.

Est-ce parce qu'il s'agit de l'un des portefeuilles les plus importants, et qu'on le considère pour ainsi dire comme une récompense lors des remaniements ministériels, ou est-ce que c'est un problème qui a toujours existé? Est-ce un problème qui remonte à quelques décennies? Je me demandais si vous pouviez nous parler de cela en premier. La question s'adresse à vous deux, mais j'aimerais que M. Chapnick réponde en premier.

**M. Chapnick :** Merci de la question. C'est assez récent, cette tendance à faire si rapidement des remaniements ministériels. Beaucoup d'entre nous, qui étudient dans ce domaine, pensent que Brian Mulroney avait une politique très efficace; il a gardé son ministre des Affaires étrangères pendant sept ans. Même Lloyd Axworthy a été ministre des Affaires étrangères pendant presque cinq ans. Selon les données que j'ai sous les yeux présentement, en cinq ans, vous aurez trois ou quatre ministres des Affaires étrangères différents dans ce laps de temps. À une certaine époque, on se disait qu'au ministère des Affaires étrangères, il fallait apprendre en travaillant et qu'il fallait donc maintenir les gens en poste. Les autres ministres changeaient, mais vous restiez en poste.

De nos jours, j'ai l'impression que le ministère des Affaires étrangères est traité comme n'importe quel autre ministère, et, s'il est traité comme n'importe quel autre ministère, alors cela veut dire que vous n'avez pas besoin du même niveau d'expertise, même s'il s'agit, selon moi, d'un ministère très spécial; vous pouvez être remplacé quand il y a un remaniement ministériel, comme n'importe quel autre ministre. Avant, c'était un rôle protégé, mais ce n'est plus le cas. Ce n'est pas une approche partisane, parce que c'était vrai pour l'ancien gouvernement, tout comme c'est vrai pour celui-ci.

**M. Paris :** J'ai compté 15 ministres des Affaires étrangères au cours des 22 dernières années. Je pense que cela fait 1,5 en moyenne par année, si on compte les ministres des Affaires étrangères par intérim. C'est très difficile de maintenir la continuité de la politique étrangère avec autant de changements. C'est comme un jeu de chaises musicales.

Comme M. Chapnick l'a souligné, chaque fois qu'un nouveau ministre arrive, il ou elle doit bâtir des relations, parce que les relations avec nos homologues à l'étranger sont la clé. C'est

essential to be able to pick up the phone. That takes time. Ministers have to be briefed up. The department reorients its work towards the briefing of the ministers, and then the minister needs time to decide within the broad approach that government is taking, what it is that the minister will focus his or her attention on. That takes time.

Not all of the challenges that we're talking about here are challenges within the department. That's something that the department has to live with.

**The Chair:** Just as an observation, Russian foreign minister Sergey Lavrov is well into his second decade in the job if you want to make a comparison.

**Mr. Paris:** Not something to aspire to.

**The Chair:** We can see how that is going, of course.

**Senator Harder:** Thank you very much to the witnesses. Professor Chapnick, I want to pick up on your observation about needing to focus on the role of diplomacy in some fashion, even in this work.

It struck me that it was implied, I guess, by fit-for-purpose that there is a purpose. I would like you to expand on that because we have within the structure of Global Affairs Canada a mandate and expertise in diplomacy, trade negotiation and trade promotion and development assistance; yet, we also have in other government departments an international or global capacity in subject matters that are very important to Canada's foreign policy: environment, agriculture, you name it. What is the essence of diplomacy in an era of globalization, in your view?

**Mr. Chapnick:** Wonderful question. What I'm trying to suggest is that the political decision makers can be most effective if they are there to break a stalemate in a negotiation and if that's only what they are there for. In that context, diplomacy is the tactical and operational negotiations between the professional public servants and their counterparts on the other side. It's helpful to be able to give them the leeway to do the negotiating, knowing that there is someone there if things need to be escalated.

What seems to be happening too often is that issues are being declared critical, and our higher-level decision makers are involved too soon. When that happens, you don't have a way to escalate, and you lose some of the skill you get from the experience that is brought to the table by the career diplomat. We are losing their relationships, and we are losing their negotiating ability. Diplomacy, to me, I'm speaking about the grunt work in many ways that is best done in a depoliticized environment.

vraiment essentiel d'être capable de répondre, quand quelqu'un nous appelle, et cela prend du temps. Les ministres doivent être informés. Le ministère réoriente ses efforts pour donner de l'information aux ministres, puis le ministre a besoin de temps pour décider sur quoi il va axer ses efforts, dans le cadre de l'approche globale adoptée par le gouvernement. Cela prend du temps.

Ce ne sont pas tous les problèmes dont il est question ici qui concernent l'intérieur du ministère. Ce sont des problèmes avec lesquels le ministère doit vivre.

**Le président :** Juste à titre indicatif, le ministre des Affaires étrangères russe, Sergueï Lavrov, est en poste depuis bien plus de 20 ans, en comparaison.

**M. Paris :** Ce n'est pas un but à viser.

**Le président :** Nous voyons comment vont les choses actuellement, bien sûr.

**Le sénateur Harder :** Merci beaucoup aux témoins. Monsieur Chapnick, je voulais donner suite à votre commentaire sur la nécessité de mettre l'accent sur le rôle de la diplomatie d'une façon ou d'une autre, même dans le cadre de notre travail.

J'ai eu l'impression qu'on laissait entendre que, par adapté aux objectifs, cela veut dire qu'il y a des objectifs. J'aimerais que vous nous en disiez plus, parce qu'Affaires mondiales Canada a un mandat et une expertise en diplomatie, en négociations commerciales, en promotion du commerce et en aide au développement; il y a pourtant d'autres ministères qui ont une capacité internationale ou mondiale sur des enjeux qui sont tout aussi importants pour la politique étrangère du Canada : l'environnement, l'agriculture, etc. À votre avis, quelle est l'essence de la diplomatie, à l'ère de la mondialisation?

**M. Chapnick :** C'est une merveilleuse question. Ce que j'essaie de dire, c'est que les décideurs politiques sont le plus efficaces s'ils sont là pour intervenir en cas d'impasse dans des négociations, et si c'est leur unique rôle. Dans ce contexte, la diplomatie, c'est les négociations tactiques et opérationnelles entre les fonctionnaires professionnels et les homologues à l'étranger. C'est une bonne chose de pouvoir leur donner une marge de manœuvre pour leur permettre de négocier, en sachant qu'une instance supérieure est là pour intervenir en cas de besoin.

Ce qui arrive trop souvent, c'est qu'on déclare que certains dossiers sont critiques, alors nos décideurs supérieurs interviennent trop tôt. Quand cela arrive, c'est impossible de demander de l'aide à un échelon supérieur, et vous perdez dans une certaine mesure les compétences qu'un diplomate de carrière aurait apportées à la discussion grâce à son expérience. Nous sommes en train de perdre ces relations et nous sommes en train de perdre cette capacité de négociation. Pour moi, la diplomatie,

**Senator Harder:** Diplomacy is by its very nature an expertise that is necessary to add as an ingredient to sectoral or specific expertise. I mean, it's the glue that joins the capacity across a range of international instruments.

**Mr. Chapnick:** Yes, I agree with you completely.

**Senator Harder:** I want to ask Professor Paris about surge capacity. I totally agree with that, but there is one condition that the foreign service has never enjoyed that the military has and that is the recognition that you need redundancy. We plan for redundancy in the military so that they have the capacity to act in precise theatres of potential operation. We don't in the foreign ministry, and I wonder if you would agree with me that it is something that we absolutely have to begin to plan for more strategically.

**Mr. Paris:** I completely agree. I would respectfully suggest that one of this committee's great contributions in this area could be to explore what would be required or could be required for a surge capacity. Remember, we are not just talking about the ability to respond to serial emergencies. We are talking about the ability to do that while keeping the rest of the department doing its work. That could be a great contribution.

**Senator Harder:** Redundancy, by the way, including foreign language skills, which are not acquired overnight.

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

**Senator Marwah:** Thank you to both the witnesses. I'm not sure who to direct the question to, but I'll say it and leave it up to you to respond. It relates to foreign service, our trade officers in particular, and the private sector.

From my perspective, Canada is a trading country, and to a very large extent, its economic future depends on how well it executes on the trade front. How well do you think the foreign service and the trade officers are structured to support the private sector? Do they have the right tools and the mandate to do so? What are your thoughts on recommendations and improvements that could be made to really enhance our trade?

**Mr. Paris:** My impressions of that aspect of our foreign policy are really just impressions. I don't want to ad lib my informal reactions. It's something I would want more time to think about.

c'est le travail sur le terrain qui, de nombreuses façons, se fait le mieux dans un contexte non politisé.

**Le sénateur Harder :** La diplomatie, intrinsèquement, est une expertise qui doit s'ajouter à l'expertise sectorielle ou à une expertise précise. Je veux dire que c'est ce qui relie les capacités de tout un éventail d'instruments internationaux.

**M. Chapnick :** Oui, je suis tout à fait d'accord avec vous.

**Le sénateur Harder :** Je veux poser une question à M. Paris à propos de la capacité d'appoint. Je suis tout à fait en faveur de cela, mais il y a une composante que le service étranger n'a jamais eue, en comparaison des forces armées, et c'est la reconnaissance de la nécessité de la redondance. Les forces armées planifient une redondance pour s'assurer d'avoir la capacité d'intervenir dans des théâtres d'opérations potentiels précis. On ne fait pas cela, au ministère des Affaires étrangères, et je me demandais si vous seriez d'accord pour dire que nous devrions absolument commencer à planifier plus stratégiquement.

**M. Paris :** Je suis tout à fait d'accord. Je dirais même, avec respect, que l'une des plus grandes contributions que le comité pourrait faire à cet égard serait d'examiner ce qui devrait être requis ou ce qui pourrait être requis pour mettre en place une capacité d'appoint. Il faut garder à l'esprit qu'il n'est pas seulement question de réagir aux urgences successives. On parle de pouvoir faire cela tout en faisant en sorte que le reste du ministère continue de fonctionner. Ce pourrait être une excellente contribution.

**Le sénateur Harder :** La redondance, en passant, comprend les compétences en langue étrangère, ce n'est pas quelque chose qu'on arrive à maîtriser du jour au lendemain.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Marwah :** Merci aux témoins. Je ne sais pas à qui je devrais adresser ma question, alors je vais la poser, puis je vous laisserai décider qui répondra. Cela concerne notre service extérieur, nos délégués commerciaux en particulier, et le secteur privé.

De mon point de vue, le Canada est une nation commerçante, et dans une très grande mesure, son avenir économique dépend de son efficacité sur la scène commerciale. D'après vous, le service extérieur et les délégués commerciaux ont-ils une bonne structure pour soutenir le secteur privé? Ont-ils les bons outils, et leur mandat est-il adapté? Avez-vous des recommandations et des améliorations à proposer qui pourraient vraiment améliorer nos résultats commerciaux?

**M. Paris :** J'ai quelques opinions sur cet aspect de notre politique étrangère, mais cela reste des opinions. Je préférerais ne pas improviser, en parlant de mes réactions informelles. J'aimerais prendre le temps d'y réfléchir.

Obviously, in the previous set of questions, we are talking about what functions the foreign ministry has unto itself. Trade promotion is something where other departments participate, for sure, but it is core to our foreign ministry, and it will continue to be core, especially in the kind of world we're heading into.

We're going to have to work harder to maintain the access and the trade opportunities that we have had and taken for granted in the past. Unfortunately, that might mean working harder even with countries we have taken for granted as close allies and close trading partners. So, yes, I agree with the spirit of your question, but I don't have enough expertise to be able to weigh in on it.

**Mr. Chapnick:** In my limited experience, trade policy diplomacy is something we are still doing extremely well. I'll point you to two examples of why I think so.

First, Great Britain attempted to poach our lead trade negotiator in the NAFTA renegotiations and bring him to the U.K. to train British trade negotiators. That was the degree of respect for him as a trade negotiator in the English-speaking world. Second, his number two is now our ambassador to the United States, which suggests that, even within the Government of Canada, there is a recognition that some of our most talented diplomats come from the trade side.

The trade culture in the department, to the best that I understand it, is much healthier than the culture elsewhere; there seems to me to be more deference to our trade negotiators than there is to our more standard foreign policy diplomats. I think we can look there to see some lessons.

**Senator Marwah:** I agree with you. I have enormous regard for trade negotiators. I have been the sponsor of three trade bills while I've been in the Senate. All have been superbly supported by the civil service, but that's where it ends. Once we execute a free trade agreement, our track record is abysmal. Other countries benefit far more from the trade negotiations than Canada does for our exports. Something is missing there in moving from a trade bill to an execution. That's why I'm asking, should the trade officers play a much bigger role, to have a "pull environment" rather than a "push environment" whereby they go out actively and help leverage those trade agreements rather than wait for exporters to come to them?

Évidemment, la précédente série de questions portait sur les fonctions intrinsèques du ministère des Affaires étrangères, et la promotion du commerce est un domaine où tous les autres ministères participent, bien sûr, mais cela demeure la fonction essentielle de notre ministère des Affaires étrangères; cela ne va pas changer, surtout vu le monde qui se dessine à l'horizon.

Nous allons devoir travailler plus dur pour maintenir l'accès et les occasions commerciales que nous avons eues jusqu'ici et que nous avons tenues pour acquis dans le passé. Malheureusement, cela pourrait vouloir dire que nous allons devoir travailler plus dur même avec des pays qui, nous le croyions, allaient toujours être nos proches alliés et nos proches partenaires commerciaux. Donc, oui, je suis d'accord avec l'esprit de votre question, mais je n'ai pas suffisamment d'expertise pour me prononcer.

**M. Chapnick :** D'après mon expérience limitée, notre diplomatie en matière de politique commerciale demeure très efficace. Je vais vous donner deux exemples pour justifier mon opinion.

Premièrement, la Grande-Bretagne a essayé de nous voler notre principal négociateur commercial lors de la renégociation de l'ALENA, pour qu'il aille former les négociateurs commerciaux britanniques au Royaume-Uni. Voilà le niveau de respect qu'il s'était attiré en tant que négociateur commercial dans le monde anglophone. Deuxièmement, son second est aujourd'hui notre ambassadeur aux États-Unis, et cela donne à penser que, même au gouvernement du Canada, on reconnaît que certains de nos diplomates les plus talentueux proviennent du secteur commercial.

La culture commerciale au sein du ministère, d'après ce que j'en sais, est beaucoup plus saine que la culture ailleurs; il semble, à mon avis, qu'on fait davantage preuve de déférence à l'égard de nos négociateurs commerciaux qu'à l'égard des autres diplomates conventionnels en politique étrangère. Je pense qu'on pourrait creuser de ce côté-là pour tirer des leçons.

**Le sénateur Marwah :** Je suis d'accord avec vous. J'ai énormément de respect pour les négociateurs commerciaux. J'ai parrainé trois projets de loi sur le libre-échange depuis que je suis au Sénat. La fonction publique les a admirablement soutenus tous les trois, mais ça s'est fini là. Une fois l'accord de libre-échange conclu, notre feuille de route est désastreuse. Les autres pays profitent beaucoup plus des négociations commerciales que le Canada ne le fait avec ses exportations. Il y a quelque chose qui manque, entre un projet de loi sur le libre-échange et son application. Voilà donc pourquoi je demande si on ne devrait pas donner un rôle beaucoup plus grand aux délégués commerciaux, pour créer un « contexte d'attirance » plutôt qu'un « contexte de persuasion », où ils seraient actifs à l'extérieur et aideraient à tirer parti des accords commerciaux, au lieu d'attendre que les exportateurs viennent les voir.

**Mr. Paris:** I agree with that assessment, that we have been good at negotiating trade agreements, but often the take-up hasn't been as effective.

It's a complicated problem. Part of the problem is that Canadian companies themselves haven't fully taken advantage of some of these agreements. Breaking through that complicated problem is, I think, a very important thing, especially in the world that we're heading into.

**Mr. Chapnick:** I think that geography is important here. It's simply much easier for Canadian companies to turn to the United States for trade. The amount of risk they have to assume to trade elsewhere is significantly greater. The strategic culture in this country is relatively risk-averse and conservative, which means it's that much harder to convince the private sector to explore trading with faraway countries when you have this massive American market beneath you and NAFTA to help you through it.

**The Chair:** Thank you.

Professor Chapnick, you just mentioned risk aversion. It came up earlier in Professor Paris's commentary at the beginning. Is it your sense that risk aversion within the department is increasing? Are there reasons for that? Is it something that is experiential? Is it just basic bureaucratic fear? Could it be that there's so much to do in a reactive way, as Professor Paris outlined, that it pushes all creative planning over to the side?

**Mr. Chapnick:** Again, if we have a typical reasonably conservative political diplomatic culture — where we take things slowly, which I think is in our interest to do — when you constantly have new ministers and new deputies, it takes time for you to be creative and to be bold. I don't think our foreign policy bureaucracy has had the time to settle in, to have the confidence to take the kinds of risks that they might take if they had stability on the way up. I think we have the creativity in the department, but the circumstances around it militate against people wanting to take risk.

**Mr. Paris:** The department went through a period of time when it was not encouraged to do policy development and when there was a great deal of fear of stepping the wrong way. During that period, some of the muscles of the policy development function within the department became underused.

We all know members of this department or have interacted with them. It's an extraordinarily committed, smart, dedicated, hard-working group of people who are dedicated to public

**M. Paris :** Je souscris à votre évaluation lorsque vous dites que nous avons très bien su négocier des accords commerciaux, mais que l'adoption n'a pas été aussi efficace.

C'est un problème complexe. Une partie du problème tient au fait que les entreprises canadiennes elles-mêmes ne tirent pas entièrement parti de certains de ces accords. Je pense que ce serait très important de décortiquer ce problème, malgré sa complexité, surtout vu ce que devient le monde.

**M. Chapnick :** Je pense que la géographie est un aspect important ici. C'est beaucoup plus simple pour les entreprises canadiennes de faire affaire avec les États-Unis. Elles s'exposent à beaucoup plus de risques pour faire des affaires n'importe où ailleurs. La culture stratégique dans notre pays est relativement réfractaire au risque; c'est une culture conservatrice, ce qui veut dire qu'il est beaucoup plus difficile de convaincre le secteur privé d'explorer des relations commerciales avec des pays très éloignés, quand vous avez l'énorme marché américain juste au sud et que l'ALENA vous aide avec cela.

**Le président :** Merci.

Monsieur Chapnick, vous avez parlé de l'aversion au risque. Plus tôt, M. Paris en avait parlé pendant sa déclaration préliminaire. Le ministère est de plus en plus réticent à prendre des risques? Y a-t-il des raisons qui expliquent cela? Est-ce que cela tient à l'expérience, ou est-ce simplement des craintes administratives de base? Est-ce plutôt qu'il y a tellement de choses auxquelles réagir, comme M. Paris l'a mentionné, que cela ne laisse plus de temps pour la planification créative?

**M. Chapnick :** Encore une fois, quand nous avons une culture de politique diplomatique conventionnelle qui favorise raisonnablement la prudence — c'est-à-dire que nous faisons les choses en douceur, et je pense que c'est tout à fait dans notre intérêt d'agir ainsi — et qu'il y a constamment de nouveaux ministres ou de nouveaux sous-ministres, il faut du temps pour devenir créatifs et ambitieux. Je ne pense pas que les fonctionnaires responsables de notre politique étrangère ont eu le temps de s'acclimater, d'avoir la confiance nécessaire pour prendre les risques qu'ils prendraient s'ils étaient certains d'avoir de la stabilité jusqu'au bout. Je pense qu'il y a de la créativité au sein du ministère, mais les circonstances ne sont pas favorables aux gens qui veulent prendre des risques.

**M. Paris :** Le ministère a traversé une période où l'élaboration de politiques n'était pas encouragée et où les gens craignaient énormément de faire les mauvais choix. Durant cette période, le ministère a sous-utilisé une partie de ses compétences relatives à sa fonction d'élaboration de politiques.

Nous connaissons tous des fonctionnaires qui appartiennent à ce ministère, ou nous leur avons déjà parlé. Ce sont des gens extraordinairement engagés, intelligents, dévoués et travailleurs,

service. They have the experience and certainly no shortage of intellectual capacity to carry out these functions. They need to be allowed to do it.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** I'd like to circle back to the discussion on trade and risk aversion, which Professor Chapnick talked about.

Because I come from the private sector and have done business internationally, I totally understand why Canadian businesses want to go to the U.S. because there's a structure, as well as resources and several organizations there to nurture them.

Do you feel that Global Affairs Canada or the entire Canadian diplomatic machine should turn to economic diplomacy with a focus on creating or strengthening support structures internationally? These existing structures in the United States mean that if I sell products in the U.S., Export Development Canada will easily insure me, and I'll get all kinds of support. So there's no risk. We miss out on many opportunities in other countries because we don't have that nurturing.

Should GAC move toward economic diplomacy like other countries have? When China organizes a diplomatic mission or an official trip abroad, to Africa, for example, it brings along its entrepreneurs and businesses. China has opened development banks specifically for certain countries that it considers to be priorities.

Shouldn't our diplomacy instead be inspired by models that work, where businesses are nurtured so they can take advantage of opportunities that arise, in the United States or elsewhere?

**Mr. Chapnick:** I'm sorry, but I have to respond in English.

[*English*]

I understand the desire to focus on economic diplomacy; we have done it before. However, where we add the most value at the diplomatic level is establishing rules of the game that allow businesses to succeed. That is where we have more heft in that if the world were to compete in terms of economic diplomacy, if every country picked economic diplomacy as a focus, we would be crushed because we're so small. On the other hand, if we can establish rules that are in our interest — and rules are much easier to do than subsidies, when you are small, with the size of our economy — I think we're placed in a better place.

et ils se dévouent pour la fonction publique. Ils ont l'expérience et certainement les capacités intellectuelles nécessaires pour remplir ces fonctions. Il faut leur permettre de le faire.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** J'aimerais revenir à la discussion sur le commerce et l'aversion au risque dont a parlé le professeur Chapnick.

Comme je viens du secteur privé et que j'ai fait des affaires à l'échelle internationale, je comprends tout à fait que les entreprises canadiennes veuillent aller aux États-Unis, car là-bas, il y a une structure, des ressources et plusieurs organisations qui les accompagnent.

Pensez-vous qu'Affaires mondiales Canada (AMC), ou plutôt toute la machine diplomatique canadienne, devrait se tourner vers une diplomatie économique en mettant l'accent sur la création ou le renforcement des structures d'accompagnement à l'échelle internationale? Ces structures qui existent aux États-Unis font en sorte que si je vends des produits aux États-Unis, Exportation et développement Canada (EDC) m'accordera facilement son assurance, et je jouirai de toutes sortes d'accompagnements. Il n'y a donc pas de risque. Nous perdons plusieurs occasions dans d'autres pays parce qu'on n'a pas cet accompagnement.

AMC devrait-il s'orienter vers une diplomatie économique à l'instar d'autres pays? Quand la Chine organise un voyage diplomatique ou un voyage officiel à l'étranger, comme en Afrique, elle est accompagnée de ses entrepreneurs et de ses entreprises. La Chine a créé des banques de développement spécifiquement pour certains pays qui sont à ses yeux prioritaires.

Notre diplomatie ne devrait-elle pas plutôt s'inspirer de modèles qui fonctionnent, où on accompagne les entreprises afin de profiter d'occasions qui se présentent, aux États-Unis ou ailleurs?

**M. Chapnick :** Je suis désolé, mais je dois répondre en anglais.

[*Traduction*]

Je comprends le désir de mettre l'accent sur la diplomatie économique; nous l'avons déjà fait dans le passé. Toutefois, nous ajoutons le plus de valeur sur le plan diplomatique lorsque nous établissons les règles du jeu qui permettent aux entreprises de prospérer. C'est ainsi que nous pouvons accroître notre importance, parce que, si le monde entier faisait de la diplomatie économique pour se concurrencer, si chaque pays mettait l'accent sur la diplomatie économique, le Canada serait écrasé, parce que nous sommes trop petits. De notre côté, si nous pouvons établir des règles qui servent notre intérêt — et c'est

Do we have to continue to open doors for our businesses? Absolutely. Do we have to support them when they try to take advantage of those open doors? Absolutely. But, to me, our primary focus must be systemic. We have to create a system where the rules are largely followed so when businesses choose to walk through those doors, they are not placed at an unfair disadvantage because of the small size of this country.

**Mr. Paris:** I would agree with what Professor Chapnick just said.

**The Chair:** Thank you.

**Senator MacDonald:** I'll direct this question first to Professor Chapnick. I would like both of you to respond if you could.

Professor, a couple of years ago, you wrote a book called *Canada on the United Nations Security Council: A Small Power on a Large Stage*, talking about Canada's relative weight in international affairs and how it has declined since the 1950s. Of course, the UN is much bigger than it was in the 1950s. Since then, a lot of colonies became countries.

I wanted to compare the way Australia runs their foreign policy. Australia is highly focused on the regions that are most important — Southeast Asia, East Asia in particular. Do you think there is a corresponding lack of focus in Canadian foreign policy? Is it a major factor that affects the quality of our foreign policy? Are we spread too thinly when it comes to foreign policy?

**Mr. Chapnick:** The challenges for Canada, which are not there in Australia, are twofold. Number one, the Australians have one challenge in that they are all alone. They don't have a United States. As a result, the urgency plays a forcing function that we don't have. It's actually easier for them to take foreign policy seriously because, if they don't, the consequences are obvious immediately, whereas we have a buffer.

The second challenge for Canada is that many have called us a regional power without a region. We actually don't have the right sort of strength for our geographic location. We're more powerful than we have to be with the United States, which leaves everyone disappointed in how little we are doing. But we're not

beaucoup plus facile d'établir des règles que de verser des subventions, quand vous êtes petit, comme nous avec notre économie —, je pense que nous en sortirions gagnants.

Devons-nous continuer d'ouvrir des portes pour nos entreprises? Absolument. Devons-nous les soutenir quand elles vont essayer de tirer parti des portes qui s'ouvrent à elles? Absolument, mais à mon avis, il faut que notre priorité principale soit systémique. Nous devons mettre en place un système où les règles sont largement respectées, afin que, quand les entreprises décident de franchir ces portes, elles ne se retrouvent pas injustement désavantagées à cause de la petite taille de notre pays.

**M. Paris :** Je crois que je suis d'accord avec ce que M. Chapnick vient de dire.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur MacDonald :** Je vais adresser ma question à M. Chapnick, d'abord, mais j'aimerais que vous répondiez tous les deux, s'il vous plaît.

Monsieur, vous avez écrit il y a deux ou trois ans un livre intitulé *Canada on the United Nations Security Council: A Small Power on a Large Stage* — soit Le Canada au Conseil de sécurité des Nations unies, un petit pouvoir sur une grande scène —, à propos du poids relatif du Canada dans les affaires internationales et du fait que ce poids a diminué depuis les années 1950. Bien évidemment, les Nations unies ont aussi grandi considérablement depuis les années 1950. Depuis, beaucoup de colonies sont devenues des pays.

Je voulais faire une comparaison avec la façon dont l'Australie mène sa politique étrangère. L'Australie met énormément l'accent sur les régions les plus importantes : le Sud-Est asiatique, et l'Asie de l'Est en particulier. Selon vous, la politique étrangère du Canada s'éparpille-t-elle trop, en comparaison? S'agit-il d'un facteur majeur qui nuit à la qualité de notre politique étrangère? Nos ressources sont-elles trop dispersées en matière de politique étrangère?

**M. Chapnick :** Il existe une difficulté double au Canada qui n'existe pas en Australie. Premièrement, une difficulté des Australiens, c'est qu'ils sont seuls. Ils n'ont pas les États-Unis. Par conséquent, il y a cette urgence qui agit en tant que motivateur, ce qui n'est pas notre cas. À dire vrai, c'est plus facile pour eux d'accorder de l'importance à la politique étrangère, parce que, sinon, les conséquences sont évidentes et immédiates, tandis que nous avons les États-Unis pour atténuer les conséquences.

La deuxième difficulté pour le Canada, c'est qu'il y en a beaucoup qui nous ont qualifiés de puissance régionale sans région. En réalité, nous n'avons pas le genre de puissance correspondant à notre emplacement géographique. Nous sommes plus puissants que nous devrions l'être, grâce aux États-Unis, ce

powerful enough to compete with the United States, which makes us look like we're not doing very much, no matter what.

It's a luxury in the grand scheme that we can make errors that Australia can't make, but I understand it will always lead to some frustration about misplaced potential and lost potential. I prefer to have that problem than to have Australia's problem of having no one around if you make a mistake.

**Mr. Paris:** We are, like Australia, very much focused on an urgent challenge. It's the United States. That's part of our foreign policy too. But I agree that, from a distance, it's also possible to observe Australia's foreign policy and pick out the elements that we might admire without seeing the full spectrum. It's worth always comparing and benchmarking Canada to other countries, if not just to be able to learn from good practices of others.

When we think about priority, Australia is alone. It's in this much more dangerous region. It has its clear interests. It needs to assure that its allies will stand with it.

Canada devotes a huge amount of attention to the United States, but we also have clear interests in a stable Indo-Pacific region, and we have clear interests in a stable Europe — respectively to the west and east of our country — and in our relations with the United States and our Arctic. So although we have interests around the world, part of a strategically focused foreign policy is one that identifies that some things are more important than others and allocates resources accordingly.

**Senator M. Deacon:** I'm coming back to the leadership piece again because we all know the time it does take to develop and build trust, autonomy and relationships, both within and external to an organization.

Professor Chapnick, we were talking earlier about the high turnover of foreign ministers. You also talked about deputy ministers and assistant deputy ministers in your opening remarks. Is the turnover an issue at that level as well, or do senior civil servants tend to switch up when a new minister comes in, or does the leadership change only tend to happen when there is a new government?

**Mr. Chapnick:** My concern at the deputy minister level — and I will admit it's controversial, not everyone agrees — is that, to me, the Deputy Minister of Foreign Affairs, if they do not have experience deploying overseas, they do not understand the motivations of foreign service officers. What foreign service officers consider to be career success is profoundly different than

qui explique pourquoi tout le monde est déçu de voir à quel point nous en faisons peu. Mais nous ne sommes pas assez puissants pour concurrencer les États-Unis, ce qui fait que, peu importe ce que nous faisons, nous avons l'air de ne pas en faire beaucoup.

À tous points de vue, nous avons le luxe de pouvoir faire des erreurs, et ce n'est pas le cas de l'Australie, mais je comprends que cela cause de la frustration à l'égard de ce potentiel mal utilisé ou gaspillé. À mon avis, mieux vaut ce problème que celui de l'Australie, qui ne peut se rabattre sur personne en cas d'erreur.

**M. Paris :** Comme l'Australie, nous mettons beaucoup l'accent sur l'immédiat. C'est les États-Unis. Cela fait aussi partie de notre politique étrangère. Mais je suis d'accord pour dire que, de loin, on pourrait observer la politique étrangère australienne et relever les éléments admirables, sans voir le tableau complet. C'est toujours utile de comparer le Canada par rapport à d'autres pays, si ce n'est que pour apprendre des pratiques exemplaires des autres.

Pour ce qui est de la priorité, l'Australie est isolée, et elle se trouve dans une région beaucoup plus dangereuse. Elle a des intérêts bien définis, et elle doit s'assurer que ses alliés vont la soutenir.

Le Canada accorde énormément d'attention aux États-Unis, mais nous avons aussi des intérêts bien définis dans la stabilité de la région indopacifique, et nous avons aussi des intérêts bien définis dans la stabilité de l'Europe — respectivement à l'ouest et à l'est de notre pays — ainsi que dans nos relations avec les États-Unis et notre Arctique. Donc, même si nous avons des intérêts un peu partout dans le monde, une politique étrangère stratégique doit définir les enjeux qui sont plus importants que les autres et affecter les ressources en conséquence.

**La sénatrice M. Deacon :** Je reviens encore sur la question du leadership, parce que nous sommes tous conscients du temps qu'il faut pour développer et renforcer la confiance, l'autonomie et les relations, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

Monsieur Chapnick, nous parlions plus tôt du haut taux de roulement des ministres des Affaires étrangères. Vous avez aussi parlé des sous-ministres et des sous-ministres adjoints dans votre déclaration préliminaire. Est-ce que le roulement du personnel est aussi un problème à ces niveaux, ou est-ce que les hauts fonctionnaires ont aussi tendance à être remplacés quand arrive un nouveau ministre, ou est-ce que la direction a plutôt tendance à changer quand il y a un nouveau gouvernement?

**M. Chapnick :** Ce qui me préoccupe, au niveau du sous-ministre — et j'admets que c'est une opinion controversée, et que cela ne fait pas consensus —, c'est que, à mon avis, si le ou la sous-ministre des Affaires étrangères n'a jamais été affecté à l'étranger, il ou elle ne comprendra pas les motivations des agents du service extérieur. Pour les agents du service extérieur,

someone who stays in Ottawa. In other words, most foreign service officers don't want to become deputy ministers. That's not the goal. That's not a sign of achievement. Being the ambassador in a particular place is a sign of achievement.

Most foreign service officers are concerned about moving their families. Those who work in Ottawa are never thinking about moving their families, because they stay in Ottawa for their entire careers.

If your deputy doesn't understand these things because they haven't lived them, your HR policies are not going to reflect the needs of your people, which will hurt morale. Historically, until relatively recently, the senior deputy always had diplomatic experience. It's true as of a few days ago, but for the last number of years, it hasn't been true, and I see a relationship between the decline in morale and the lack of deployed experience among the senior officials in the department.

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

**Mr. Paris:** I generally agree with what Professor Chapnick just said, but I'm less definitive about there absolutely needing to be a foreign service officer who is the deputy minister of the department. A lot depends on the character and experience of the deputy minister we're talking about. In the Government of Canada, deputy ministers reaching that level tend to be pretty darn good at learning new files, and smart deputy ministers know how to follow the advice of people who are deeply immersed in the expertise of their department.

In general, I agree with the notion that we need to put diplomacy front and centre in the workings of the department. I agree there should be a pathway to the deputy minister level for foreign service officers. I don't think that it needs to be a foreign service officer every single time.

**Senator M. Deacon:** I do have a final question, but there's probably not an answer required. As we go through all of this and even before we started the review, my question was and is: What is it ultimately going to take for the priority of foreign services and the work on foreign policy to become a sustainable, continuous body of work that is not responsive to international crisis? I think we're out of time, but I still ponder that question.

ce qui est considéré une carrière réussie n'est pas du tout la même que pour une personne qui est restée à Ottawa. En d'autres mots, la plupart des agents du service extérieur ne veulent pas devenir sous-ministres. Ce n'est pas leur but. Ce n'est pas une marque de réussite, mais devenir ambassadeur dans un lieu en particulier, si.

Une préoccupation pour la plupart des agents des services extérieurs, c'est de devoir déménager leur famille. Ceux qui travaillent à Ottawa n'ont jamais à réfléchir à cela, parce qu'ils restent à Ottawa toute leur carrière.

Si votre sous-ministre ne comprend pas ce genre de choses-là, parce qu'il ne les a jamais vécues, vos politiques en ressources humaines ne vont pas refléter les besoins de vos gens, ce qui est nuisible pour le moral. Dans le passé, et jusqu'à tout récemment, le sous-ministre principal des Affaires étrangères avait toujours de l'expérience diplomatique. Cela était vrai jusqu'à il y a seulement quelques jours, mais au cours des dernières années, ce n'était pas faux, et j'estime qu'il y a un lien entre la baisse du moral et le manque d'expérience à l'étranger des hauts fonctionnaires du ministère.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci.

**M. Paris :** De façon générale, je suis d'accord avec ce que M. Chapnick vient de dire, mais je suis moins convaincu qu'il faille absolument que le sous-ministre du ministère soit un agent du service extérieur. Cela dépend énormément de la personnalité et de l'expérience du sous-ministre en question. Au gouvernement du Canada, les gens qui atteignent le niveau de sous-ministre sont souvent très bons pour comprendre de nouveaux dossiers et, quand ils sont futés, les sous-ministres savent suivre les conseils des gens qui ont une profonde expertise au sein de leur ministère.

De façon générale, je suis d'accord pour dire que, dans les rouages du ministère, la diplomatie doit être au premier plan. Je suis d'accord pour dire qu'il devrait y avoir une voie vers la fonction de sous-ministre, pour les agents du service extérieur, mais je ne pense pas qu'il faut que ce soit un agent du service extérieur chaque fois.

**La sénatrice M. Deacon :** J'ai tout de même une dernière question, mais je ne m'attends pas nécessairement à recevoir une réponse. À mesure que nous avançons, et même avant que nous n'entamions l'examen, ma question était et demeure la suivante : que va-t-il falloir faire, au bout du compte, pour que la priorité des services extérieurs et le travail en politique étrangère deviennent un ensemble d'activités durables et continues, qui ne font pas que réagir aux crises internationales? Je pense que je suis à court de temps, mais c'est une question qui me trotte dans l'esprit.

**The Chair:** We're not quite out of time, Senator Deacon. Thank you for what will now be the last question.

I would like both of our panellists to attempt to answer that one.

**Mr. Paris:** I would be happy to take a crack at that. That's like the history of the world in 10 seconds, because it involves unpacking a lot of things. If we were to take it all the way from the different aspects of the way government works, the way the department works, HR, the way that the minister position has been treated, the way that ministers and the prime minister and other ministers interact, there are so many different dimensions of why a department or a domain is the way that it is, but ultimately, I think it comes down to whether Canadians expect it or not. I think that Canadians have tended to, over many years, treat foreign policy as a distinct area. But I think that what is becoming clear, or should be clear, is that the international domain is there directly touching them when it comes to the pandemic; directly touching them when it comes to fires, heat, drought, floods and climate change; and directly touching them when it comes to threats to our citizens. The implications for millions of jobs, thinking about our relationship with the United States, and the future of our economy. There is very little boundary between these things that Canadians care about a lot and the international dimensions of dealing with these problems.

I think that among many other things, Canadians recognizing that foreign policy needs to have that kind of continuity would be something that would create some pressure to deliver continuity.

**The Chair:** Professor Chapnick, you will have the last word.

**Mr. Chapnick:** I'm not uncomfortable with a foreign policy that is reactive, so long as we own it. Having a deliberately reactive foreign policy means you need agile diplomats; you need nimbleness; you need intellectual creativity, because you don't have a lot of warning; and you need a realistic understanding that Canada does not shape the international environment for the most part. Larger powers and forces tend to shape, and we react. If we accept that and build accordingly, I think we can be much more effective in the grand scheme.

We were unashamedly reactive in the 1940s, 1950s and 1960s. We said so regularly. Most accounts suggest that, diplomatically, we were quite good during that period.

**Le président :** Vous n'étiez pas tout à fait à court de temps, sénatrice Deacon. Merci, ce sera la dernière question pour l'instant.

J'aimerais cependant que nos deux témoins tentent d'y répondre.

**M. Paris :** Je serai heureux de me lancer. C'est comme essayer de raconter l'histoire du monde en 10 secondes, parce qu'il y a beaucoup d'éléments à décortiquer. Si on remonte à la source pour voir tous les différents aspects du fonctionnement du gouvernement, du fonctionnement du ministère, des ressources humaines et de la façon dont le rôle de ministre est traité, de l'interaction entre ces ministres, le premier ministre et les autres ministres, il y a toutes sortes de dimensions qui entrent en ligne de compte pour expliquer pourquoi un ministère ou un domaine est ce qu'il est, mais au bout du compte, je pense que ça revient à ce à quoi les Canadiens s'attendent. Je pense que, durant de nombreuses années, les Canadiens ont eu tendance à traiter la politique étrangère comme un dossier distinct, mais je pense que ce qui devient clair — ou ce qui devrait être clair — c'est que le domaine de la politique internationale a une incidence directe sur eux, comme on l'a vu pendant la pandémie, et une incidence directe sur eux lorsqu'il s'agit d'incendies, de vagues de chaleur, de sécheresse, d'inondations et de changements climatiques. Cela les concerne directement lorsqu'il s'agit de menaces pour nos citoyens. Cela a des répercussions sur des millions d'emplois, sur nos relations avec les États-Unis et sur l'avenir de notre économie. La démarcation est très mince entre les choses que les Canadiens ont à cœur et les dimensions internationales de nos interventions par rapport à ces problèmes.

Je pense que, entre autres choses, si les Canadiens reconnaissaient que la politique étrangère doit avoir cette continuité, cela devrait nous forcer à veiller à ce qu'il y ait une continuité.

**Le président :** Monsieur Chapnick, vous aurez le dernier mot.

**M. Chapnick :** Je ne pense pas que ce soit une mauvaise chose d'avoir une politique étrangère qui soit réactive, mais il faut l'accepter. Quand votre politique étrangère est délibérément réactive, cela veut dire que vous avez besoin de diplomates habiles; vous avez besoin de souplesse; vous avez besoin de créativité intellectuelle, parce que vous n'aurez pas beaucoup de préavis; et vous devez comprendre de façon réaliste que ce n'est pas le Canada qui façonne le contexte international, pour la plus grande partie. Ce sont les grandes forces et les grandes puissances qui façonnent le monde, et nous, nous réagissons. Si nous acceptons cela et que nous construisons en conséquence, je pense que nous pourrions être beaucoup plus efficaces, dans le contexte global.

Nous n'avions aucune gêne à être réactifs dans les années 1940, 1950 et 1960. Nous le disions régulièrement. Selon la plupart des avis, nous étions plutôt efficaces diplomatiquement au cours de cette période.

**The Chair:** Thank you. I would like to thank our two panellists, Professor Paris and Professor Chapnick, for their interesting commentary today. It has enriched our discussion and our knowledge.

We're going to move on to our second panel. Professor Paris wanted to stay as an observer, and I have agreed to that.

Professor Chapnick, you may as well, if you wish. You have to go. Okay. Thank you.

We move to the topic of the situation in Ukraine, and I am particularly pleased to welcome a renowned expert by video conference, and that is Professor Timothy Snyder, of Yale University, who is the Richard C. Levin Professor of History at the university and a permanent fellow at the Institute for Human Sciences in Vienna. Professor Snyder is internationally recognized as an expert historian on Eastern Europe. He and I met first about 10 years ago at a lunch at our embassy in Berlin, and it was just after he had published his amazing work entitled *Bloodlands: Europe between Hitler and Stalin*.

I know that all of you have seen him in social media. He is commenting a lot on the current situation, providing expertise. His lectures on YouTube have been watched by millions, and of course, he can give us a perspective going back to the 13th century. We won't have that much time for that today, professor.

It's good to see you again. We had indicated normally for most of our witnesses a five-minute opening period. You can go over that if you wish because you are the sole witness, and we will have the pleasure of having you with us for an hour. Professor Snyder, you have the floor.

**Timothy Snyder, Professor, Jackson Institute for Global Affairs, Yale University, as an individual:** Thank you very much, senator. Thanks to all of you for the invitation. I would very much like to make sure that this is an exchange and a conversation, so I will be limiting myself to just a few remarks, none of which go back to the 13th century or even the 19th.

What I would like to do is to spend my five minutes essentially making three points about what kind of a war I think this is, what it is about; what stage I believe we are at in this war; and why I think this war can and must be won.

To begin with the concepts, with the definitions, I think that this is a war of aggression. Obviously, it's an unprovoked war of aggression. Russia had no basis for its invasion of Ukraine. It's

**Le président :** Merci. Je tiens à remercier nos deux témoins, M. Paris et M. Chapnick, de leurs commentaires très intéressants d'aujourd'hui. Vous avez enrichi notre discussion et nos connaissances.

Nous allons passer à la deuxième partie de la réunion. M. Paris voulait rester en tant qu'observateur, et j'ai accepté.

Monsieur Chapnick, vous pouvez rester aussi, si vous le souhaitez. Vous devez partir. D'accord. Merci.

Nous allons maintenant aborder le sujet de la situation en Ukraine, et j'ai le grand plaisir de souhaiter la bienvenue à un expert renommé, qui est avec nous par vidéoconférence : M. Timothy Snyder, professeur, Institut Jackson pour les affaires mondiales, Université Yale. Le professeur Snyder est titulaire de la chaire Richard C. Levin d'histoire à l'Université Yale, ainsi qu'un membre permanent de l'Institut des sciences humaines à Vienne. Le professeur Snyder est reconnu à l'échelle mondiale en tant que spécialiste de l'histoire de l'Europe de l'Est. Nous nous sommes rencontrés il y a 10 ans, lors d'un dîner à l'ambassade à Berlin, tout juste après qu'il a publié un magnifique ouvrage intitulé *Terres de sang : l'Europe entre Hitler et Staline*.

Je sais que vous l'avez tous déjà vu sur les médias sociaux. Il commente énormément la situation actuelle, à titre d'expert. Ses exposés sur YouTube ont été vus par des millions de personnes, et il peut, bien sûr, nous faire profiter d'une perspective qui va jusqu'au XIII<sup>e</sup> siècle. Nous n'avons pas beaucoup de temps pour cela, aujourd'hui, monsieur le professeur.

Je suis heureux de vous revoir. Habituellement, nous donnons à la plupart des témoins cinq minutes pour leur déclaration préliminaire, mais vous pouvez prendre plus de temps si vous le voulez, puisque vous êtes seul, et que nous avons le plaisir de votre compagnie pendant une heure. Monsieur Snyder, vous avez la parole.

**Timothy Snyder, professeur, Institut Jackson pour les affaires mondiales, Université Yale, à titre personnel :** Merci beaucoup, monsieur le sénateur, et merci à vous tous de l'invitation. Je tiens vraiment à ce que nous ayons des échanges et une discussion, alors je vais me limiter à quelques commentaires et éviter de parler du XIII<sup>e</sup> siècle ou même du XIX<sup>e</sup>.

Ce que je veux faire, pendant mes cinq minutes, c'est essentiellement souligner trois points sur ce que je pense de la nature de cette guerre ainsi que de son objectif. Je veux aussi parler de l'étape de la guerre où nous en sommes, selon moi, et vous dire pourquoi je pense que la guerre peut et doit être gagnée.

Je vais commencer par les concepts, par les définitions : je pense qu'il s'agit d'une guerre d'agression. À l'évidence, il s'agit d'une guerre d'agression sans provocation. La Russie

also a war of genocidal intent in the sense that it was based, as the Russian president says over and over again, on the premise that there is no such thing as Ukrainian society, a Ukrainian nation or, indeed, the country or the state of Ukraine. This logic is genocidal because, in general, perpetrators deny the existence of the society which they wish to destroy. That's the theory. The practice is that as Russian forces encounter resistance, their interpretation of this resistance is not that Ukraine exists; their interpretation of this resistance is that there are simply more of these misguided, possessed or somehow misled people in Ukraine than they thought there were. Therefore, the atrocities must be accelerated.

In the premise that there is no Ukraine, we see the logic of the invasion. We also see a kind of logic of the failure of the invasion, and we also see the logic of the escalating atrocity.

I would like to make clear that atrocity and failure may very often be the same thing. The fact that Russia has attempted to escalate its atrocities against civilians does not mean that Russia is winning the war. I would suggest, on the contrary, that it's better read as a sign that Russia is losing the war. It is, unfortunately, very possible to lose a war and carry out mass atrocities. History does instruct us very clearly about that. The atrocities that Russia has carried out on the territories that it controls are indeed of a very large scale. By its own account, it has deported more than 4 million Ukrainian citizens, which is a tenth of the population, a truly stunning number. It's completely destroyed a number of cities including Mariupol, where, by most recent journalistic accounts, something like 100,000 civilians were killed. Add to that the campaigns of executions of local civic leaders and the systematic and, I believe, politically motivated, rape of Ukrainian women, and we have atrocity on a very large scale.

To repeat, atrocity and victory are not the same thing. The attempt to intimidate Ukrainians by way of atrocity and by way of this recent campaign to destroy energy supplies, power stations, is better understood I understand as a last-ditch attempt at intimidation rather than as a sign of any kind of forthcoming military victory on the Russian side. I imagine this will be a question for discussion, but I would like to signal now that my view of the prospect of some kind of nuclear exchange runs along the same lines.

No one in Russia is actually afraid of nuclear war. It's not a topic in Russia. In Ukraine, it's a very secondary topic. It's a much more vivid topic in the West, and I think that's because that's the way it's supposed to work. We're supposed to be

n'avait aucune raison d'envahir l'Ukraine. Cette guerre a aussi des visées génocidaires, en ce sens qu'elle est fondée sur la prémisse que, comme le président russe ne cesse de le répéter, il n'existe pas de société ukrainienne, de nation ukrainienne ou même de pays ou d'État ukrainien. Cette rhétorique est génocidaire, parce que, de façon générale, les auteurs de génocide nient l'existence de la société qu'ils veulent détruire. Voilà pour la théorie. En pratique, les forces russes se sont heurtées à une résistance, et leur interprétation de cette résistance est non pas que l'Ukraine existe, mais bien qu'il y a tout simplement en Ukraine plus de personnes qui ont été mal avisées, dupées ou leurrées qu'ils ne le pensaient. Par conséquent, les atrocités doivent être accélérées.

En partant de la prémisse que l'Ukraine n'existe pas, on peut dégager la logique derrière l'invasion. On peut aussi voir la logique derrière l'échec de l'invasion, et aussi la logique derrière l'intensification des atrocités.

Je veux aussi qu'il soit clair que les atrocités et les échecs vont très souvent main dans la main. Le fait que la Russie a tenté d'intensifier les atrocités qu'elle commet contre les civils ne veut pas dire que la Russie gagne la guerre. Je dirais que c'est tout le contraire, et qu'il vaut mieux l'interpréter comme un signe que la Russie est en train de la perdre. Malheureusement, il est tout à fait possible de perdre une guerre et de commettre des atrocités de masse. L'histoire nous le montre très clairement. La Russie a commis des atrocités à très grande échelle dans les territoires qu'elle contrôle. Selon ses propres chiffres, la Russie a déporté plus de 4 millions de citoyens ukrainiens, soit un dixième de la population, une statistique tout à fait effarante. Elle a complètement détruit des villes, comme Marioupol, où, selon les plus récents rapports journalistiques, quelque 100 000 civils ont été tués. Si on ajoute à cela les campagnes d'exécution de dirigeants communautaires locaux et le viol systématique — et, à mon avis, politisé — des femmes ukrainiennes, nous constatons que ces atrocités ont été commises à grande échelle.

Je le répète : les atrocités et les victoires sont deux choses différentes. La Russie tente d'intimider les Ukrainiens en commettant des atrocités et, récemment, en lançant une campagne de destruction des ressources énergétiques, des centrales électriques, et il est plus facile selon moi d'y voir une tentative d'intimidation désespérée plutôt qu'un signe de la victoire militaire imminente de la Russie. J'imagine que la question sera posée pendant la discussion, mais j'aimerais souligner maintenant que mon opinion sur la possibilité d'un certain type d'attaque nucléaire s'inscrit dans le même ordre d'idées.

Personne en Russie ne craint une guerre nucléaire. Ce n'est pas discuté, en Russie. En Ukraine, c'est un sujet très secondaire. C'est un sujet beaucoup plus sérieux, en Occident, et je pense que c'est effectivement de cette façon que les choses sont

afraid of nuclear war, talking about nuclear war and distracted by this prospect rather than concentrating on what's happening in the battlefield, which is that Russia is losing.

In Russia itself, the topic is not nuclear war. The topics one finds among military bloggers and on social media are mobilization and how people seek to escape mobilization, which is not a sign of a society which is prepared for war or wishing to fight a longer war.

Pivoting now, this raises an interesting question about the fundamental disadvantages Russia has and the fundamental advantages that Ukraine has. I think the fundamental advantages that Ukraine has have been revealed to those of us who weren't following the history of Ukraine in the last six or seven months. Ukraine has the fundamental advantage that it's fighting to defend its own country. It has the fundamental advantage that its people know who they are, which is very interesting, because of course that's exactly the kind of thing which Russia has called into question so successfully with its propaganda. It turns out that the definition of a society or democracy doesn't really come from the imperialists on the outside. The definition of society and democracy comes from the people who are willing to take risks. This has been most evident in the case of the president, but I would say, from my own experience and from my own time in Ukraine and from my own contacts, it's essential to understand that the existence of Ukraine is most evident not in these "objective" factors that we might see from a great distance, like language or ethnicity or whatever that might mean, but instead in the choices that people actually take to cooperate with one another. The existence of Ukraine is manifestly evident in the horizontal cooperation among Ukrainians that one would call civil society. The war is being won by Ukraine, not just because the state is far more functional than people credit it to be, but also because Ukrainians acting together on the basis of previously existing relationships rush in to fill the various kinds of gaps.

This leads me to the significance of this war. It's not just that Ukraine is winning this war. It is rather that Ukraine has to win this war. My point would be not just that here we have a case, historically unusual, of a tyranny militarily attacking a democracy and trying to destroy it and remove it from the face of the earth. We also have a case where what Ukraine has done has been to reveal the significance of ethics and commitment and risk taking in democracy. I will speak for my own country, a lot of us in the United States have tended to think of democracy as something which is brought about by larger forces or something which exists because of the lack of alternatives. The history of the last 10 or 15 years has shown us that that's very much not the case. Democracies can only be defended when people make

censées fonctionner. Nous sommes censés avoir peur d'une guerre nucléaire, en discuter et être préoccupés par cette éventualité plutôt que de nous concentrer sur ce qui se passe sur le champ de bataille, où la Russie est en train de perdre.

En Russie même, la discussion ne tourne pas autour de la guerre nucléaire. Les sujets qui sont abordés sur les blogs militaires et dans les médias sociaux concernent la mobilisation et le fait que les gens veulent échapper à la mobilisation, et cela ne reflète pas une société qui est prête pour une guerre ou qui veut que la guerre dure plus longtemps.

Changeons de point de vue : tout cela soulève une question intéressante sur les désavantages fondamentaux de la Russie et les avantages fondamentaux de l'Ukraine. Je crois que les avantages fondamentaux de l'Ukraine se sont révélés à ceux d'entre nous qui n'ont pas suivi l'histoire de l'Ukraine au cours des six ou sept derniers mois. L'Ukraine a l'avantage fondamental de se battre pour défendre son propre pays. Elle a l'avantage fondamental du fait que son peuple sait qui il est, ce qui est d'ailleurs très intéressant, étant donné que c'est exactement ce que la Russie a tant réussi à mettre en doute dans sa propagande. Finalement, on s'aperçoit que la définition d'une société ou de la démocratie n'est pas imposée par les impérialistes de l'extérieur. La définition de société ou de démocratie vient des gens qui sont prêts à affronter les risques. Cela est on ne peut plus évident dans le cas du président, mais je dirais aussi, d'après ma propre expérience et d'après le temps que j'ai passé en Ukraine et d'après mes propres contacts, qu'il faut comprendre essentiellement que l'existence de l'Ukraine ne se révèle pas dans les facteurs « objectifs » que nous pouvons observer de loin, comme la langue ou l'origine ethnique ou peu importe ce que cela veut dire; elle se révèle plutôt dans les choix que font les gens de coopérer réellement les uns avec les autres. L'existence de l'Ukraine se manifeste de façon évidente dans la coopération horizontale entre les Ukrainiens, dans ce qu'on peut appeler la société civile. L'Ukraine est en train de gagner la guerre, pas seulement parce que l'État est beaucoup plus fonctionnel que les gens ne l'auraient dit, mais aussi parce que les Ukrainiens qui unissent leurs forces en fonction de leurs relations préexistantes se précipitent pour combler tous les manques.

Cela m'amène au sens de cette guerre. Ce n'est pas suffisant de dire que l'Ukraine gagne cette guerre. Plutôt, l'Ukraine doit gagner cette guerre. Ce que je veux dire, c'est que non seulement il est question ici d'une situation historiquement inusitée : une tyrannie qui attaque militairement une démocratie et qui cherche à la détruire et à l'effacer de la surface de la terre, mais il est aussi question de ce que l'Ukraine a fait pour mettre en lumière l'importance de l'éthique, de l'engagement et de la prise de risque en démocratie. Je vais parler au nom de mon propre pays, parce qu'il y a beaucoup de gens aux États-Unis qui ont tendance à penser que la démocratie est une chose qui est instaurée par les grandes puissances, ou une chose qui existe à défaut d'autres solutions. L'histoire des 10 ou 15 dernières années nous a montré

commitments to them and are willing to make risks for them. So should Ukraine lose this war, we'll be losing that example. It seems to me that this is an example that we very much need.

There are, of course, other reasons why Ukraine has to win this war, having to do with the stability of Europe and the world food supply. I believe I have used up more than my five minutes, so I would like to yield back the rest of the time for our conversation. Thank you very much.

**The Chair:** Thank you very much for your opening remarks, Professor Snyder.

**Senator M. Deacon:** Thank you, Professor Snyder, for being here today and to our chair for providing such great supplementary materials. It's really very important.

The first question I have is around communications. Recently in the news, we have seen the matter of Starlink services come to the fore because of tweets made by its owner, Mr. Elon Musk. This service has provided internet for Ukrainians during the conflict and also crucially aided communications for the military during its operations.

While you are here, I would like to ask you if you think the Starlink infrastructure is as critical to the military operations as I have read, but also if the vacillations of Mr. Musk on social media causes real harm to the operations.

Lastly, is there any way allied countries can provide technology to fill the gap if the outages to this service in Ukraine continue or even escalate?

**Mr. Snyder:** Thank you. I'm going to answer that question at the levels where I can answer it. There are people who know more about technology and technology and policy than I do and who can speak concretely to the question of what states can do. The point that I want to make in principle — which I don't think others have made enough — is this is actually an issue of freedom of speech. Mr. Musk and his fellow digital libertarians in that part of the mental world stress all the time that they are big supporters of freedom of speech. In fact, when Mr. Musk granted or said he would give access to Starlink to Ukraine, he made a remark at the time by how people will be using Starlink to say whatever they would like, and this is a very important element. Freedom of speech is important for all of us.

que cela n'est pas du tout le cas. Les démocraties peuvent seulement être défendues lorsque les gens s'engagent envers elles et qu'ils sont prêts à prendre des risques pour les défendre. Si l'Ukraine perdait cette guerre, nous perdriions son exemple, et j'ai l'impression que c'est un exemple dont nous avons grandement besoin.

Il y a bien évidemment d'autres raisons pour lesquelles l'Ukraine doit gagner cette guerre, des raisons comme la stabilité de l'Europe et l'approvisionnement alimentaire mondial. Je crois que j'ai utilisé plus que mes cinq minutes, alors j'aimerais m'arrêter ici pour que nous puissions discuter. Merci beaucoup.

**Le président :** Merci beaucoup de votre déclaration préliminaire, monsieur Snyder.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci, monsieur Snyder, d'être ici aujourd'hui, et merci aussi à notre président d'avoir présenté autant d'excellentes informations supplémentaires. C'est très important.

Ma première question concerne les communications. Récemment, on a beaucoup parlé dans l'actualité des services Starlink, à cause des gazouillis de son propriétaire, M. Elon Musk. Ce service a fourni un accès Internet aux Ukrainiens pendant le conflit, et a aussi été d'une aide cruciale pour les communications militaires durant leurs opérations.

Pendant que vous êtes ici, j'aimerais vous demander si vous pensez que l'infrastructure de Starlink est aussi essentielle pour les opérations militaires que je l'ai lu, et aussi savoir si les sautes d'humeur de M. Musk sur les médias sociaux causent un préjudice réel aux opérations.

En dernier lieu, les pays alliés pourraient-ils fournir de la technologie pour combler les vides, au cas où les pannes de service en Ukraine se poursuivent ou même s'intensifient?

**M. Snyder :** Merci. Je vais répondre à votre question dans la mesure où je peux y répondre. Il y a des gens qui en savent davantage sur la technologie et sur la politique technologique que moi et qui pourraient répondre plus concrètement à votre question sur ce que les États peuvent faire. Ce que je veux dire, c'est que, par principe — et je ne pense pas que cela a été suffisamment souligné — c'est en réalité une question de liberté d'expression. M. Musk et les autres libertariens du numérique qui se trouvent dans cet espace mental insistent tout le temps pour dire qu'ils sont de grands défenseurs de la liberté d'expression. D'ailleurs, quand M. Musk a donné ou a dit qu'il allait donner accès à Starlink à l'Ukraine, il a fait un commentaire à ce moment-là sur la façon dont les gens allaient pouvoir utiliser Starlink pour dire tout ce qu'ils voulaient, ce qui a une très grande importance. La liberté d'expression, c'est important pour nous tous.

But de facto what Mr. Musk has done is that he has said that he is not sure that he can grant Starlink to all of Ukraine. He said that he is not sure he can grant it to the parts of Ukraine that are currently occupied by Russia, which strikes me as being perverse, because Ukraine in fact is a country where there is freedom of speech, and Russia is par excellence a country where there is not freedom of speech. So if one were really concerned about the freedom of speech or the spread of freedom speech or one believed in freedom of speech, one would precisely want to make sure that Ukrainians could communicate with one another in the territories that they are now liberating from Russian occupation. That would be my major point of principle.

I can answer part of your question empirically: Yes, this form of communication is actually very important for Ukrainian soldiers in the field, and it's not something they think they can very easily or quickly replace.

**Senator M. Deacon:** Thank you very much. For the follow-up, I'm thinking about the communication. I'm thinking about the season. I'm thinking about the fact that winter is starting to set in. For Russia, typically winters have helped them fend off invaders, and I'm wondering if Ukraine can do the same. Do you see Ukrainian forces using their familiarity of the terrain to their advantage or might a stalemate set in for the cooler months, and of course, how can Canada support this?

**Mr. Snyder:** The Ukrainians are on the offensive, and the question is whether the Ukrainians can continue to be on the offensive. That's where the season is relevant.

The hardest time to press an offensive is during the late fall mud, which we're not into yet, but which we probably will be into fairly soon. So there is a period sort of late fall to early winter where it's more difficult to carry out an offensive. I would imagine that Ukrainians are going to do what they are doing now and then something new probably in the early part of the year.

I think the Russians are disadvantaged by the winter more than Ukrainians because it's not their country, but also because the level of their equipment is inferior. This is something that of course Canadians, Americans, governments and civil society can do something about.

It is possible to make sure that Ukrainians have the tents, boots, clothing and gear that they need for the winter. There are organizations in Canada and America that are working on this. This is something where a relatively small amount of money on things that seem banal like sleeping bags and gloves can make a tremendous amount of difference.

Mais, dans les faits, M. Musk a dit qu'il ne savait pas s'il pouvait donner accès à Starlink à toute l'Ukraine. Il a dit qu'il ne savait pas s'il pouvait donner un accès aux régions de l'Ukraine actuellement sous occupation russe, ce que je trouve plutôt illogique, parce que l'Ukraine est dans les faits un pays où il y a la liberté d'expression, et la Russie est par excellence un pays où il n'y a pas de liberté d'expression. Donc, quand on est réellement préoccupé par la liberté d'expression et quand on veut véritablement répandre la liberté d'expression ou si on croit à la liberté d'expression, alors on voudrait justement s'assurer que les Ukrainiens puissent communiquer les uns avec les autres dans les territoires qu'ils ont commencé à libérer de l'occupation russe. C'est pour moi un grand point de principe.

Je peux répondre empiriquement à une partie de votre question : oui, cette forme de communication est, en pratique, très importante pour les soldats ukrainiens sur le champ de bataille, et ce n'est pas quelque chose qu'ils pourraient facilement ou rapidement remplacer.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci beaucoup. Pour le suivi, je pense à la communication. Je pense à la saison. Je pense au fait que l'hiver commence à s'installer. Pour la Russie, habituellement, les hivers les ont aidés à repousser les envahisseurs, et je me demande si l'Ukraine peut faire de même. Voyez-vous les forces ukrainiennes utiliser leurs connaissances du terrain à leur avantage ou une impasse pourrait-elle s'installer pendant les mois les plus froids, et bien sûr, comment le Canada peut-il soutenir cela?

**M. Snyder :** Les Ukrainiens sont à l'offensive, et la question est de savoir si les Ukrainiens peuvent continuer à être à l'offensive. C'est là que la saison est pertinente.

Le moment le plus difficile pour lancer une offensive est dans la boue de la fin de l'automne; nous n'en sommes pas encore là, mais nous y serons probablement bientôt. Il y a donc une période allant de la fin de l'automne au début de l'hiver où il est plus difficile de mener une offensive. J'imagine que les Ukrainiens vont faire ce qu'ils font maintenant, puis vont adopter une nouvelle stratégie probablement au début de l'année.

Je pense que les Russes sont plus désavantagés par l'hiver que les Ukrainiens parce que ce n'est pas leur pays, mais aussi parce que la qualité de leur équipement est inférieure. C'est une chose à laquelle les Canadiens, les Américains, les gouvernements et la société civile peuvent bien sûr remédier.

Il est possible de faire en sorte que les Ukrainiens aient les tentes, les bottes, les vêtements et l'équipement dont ils ont besoin pour faire face à l'hiver. Il existe des organismes au Canada et aux États-Unis qui travaillent sur cette question. Il s'agit d'un aspect où une somme d'argent relativement faible, destinée à des choses qui semblent banales comme des sacs de couchage et des gants, peut faire une énorme différence.

Whether or not Ukraine is able to press a big offensive in the winter, it could well be a time when Russian morale collapses. I think in supplying Ukrainians and making sure that they are comfortable over the winter, we're making that kind of outcome more likely. One of the things the Russians do notice is that they are very poorly equipped compared to the Ukrainians. That's the kind of thing which tends to break morale.

**Senator MacDonald:** Professor, so great to have you here this morning. Three years ago I was an election observer with the international team in Kyiv. I look at this war with a great deal of sadness.

You said one thing that I want you to clarify. I hope you are correct. You said you think Ukraine is winning the war. I hope they are winning the war. What criteria can you give us to back that up?

**Mr. Snyder:** That's a wonderful question, because the definition of what it means to win a war underlies my claim. I think Russia will continue to fight this war until there is sufficient pressure felt inside the Kremlin itself.

I want to emphasize that that's completely normal. That's what winning a war really means. I'm quite conservative about this. Clausewitz says, "War is politics by other means."

The war will end when a sufficient amount of pressure is felt inside the Kremlin such that the various parts of the Russian state that have forces in Ukraine will feel that it makes more sense to have those forces back in Russia. I think that's the way that the war is going to end. And that is the trajectory that we're on.

So on the battlefield, we see the Ukrainians taking back most of Kharkiv region, and the Ukrainians have taken back a significant part of Kherson region. The Russians are ordering an evacuation of half of Kherson region right now. We see the underlying advantages that I believe Ukraine has.

But those things are relevant in Ukraine, of course, because people are liberated and people can return to everyday life. But they are relevant in Russia because all those things exert pressure on what I think is fundamentally a brittle political system.

The war is going to end with one or two more decisive Ukrainian victories, I think, because at that point, the various kinds of pressures inside the Kremlin are going to become too complex for the regime to bear in its present form. I'm not going so far as to predict exactly what's going to happen next. But

Que l'Ukraine soit en mesure ou non de lancer une grande offensive en hiver, le moral des Russes pourrait très bien s'effondrer à ce moment-là. Je pense qu'en approvisionnant les Ukrainiens et en veillant à ce qu'ils soient à l'aise pendant l'hiver, nous rendons ce genre de résultat plus probable. L'une des choses que les Russes remarquent, c'est qu'ils sont très mal équipés par rapport aux Ukrainiens. C'est le genre de chose qui a tendance à briser le moral.

**Le sénateur MacDonald :** Monsieur Snyder, c'est formidable de vous accueillir ici ce matin. Il y a trois ans, j'étais un observateur électoral avec l'équipe internationale, à Kiev. Je regarde cette guerre avec beaucoup de tristesse.

Vous avez dit une chose que j'aimerais bien que vous clarifiez. J'espère que vous avez raison. Vous avez dit que vous pensez que l'Ukraine est en train de gagner la guerre. J'espère que c'est le cas. Quels critères pouvez-vous nous donner pour étayer cette affirmation?

**M. Snyder :** C'est une excellente question, car la définition de ce que signifie gagner une guerre est sous-jacente à mon affirmation. Je pense que la Russie continuera à mener cette guerre jusqu'à ce qu'une pression suffisante soit ressentie à l'intérieur même du Kremlin.

Je tiens à souligner que c'est tout à fait normal. C'est ce que gagner une guerre signifie vraiment. Je suis assez conservateur à ce sujet. Pour reprendre les mots de Clausewitz : « la guerre n'est rien d'autre que la continuation de la politique par d'autres moyens. »

La guerre prendra fin lorsqu'une pression suffisante sera ressentie à l'intérieur du Kremlin, de sorte que les différentes parties de l'État russe qui ont des forces en Ukraine estimeront qu'il est plus logique que ces forces reviennent en Russie. Je pense que c'est ainsi que la guerre va se terminer. Et c'est la trajectoire que nous suivons.

Ainsi, sur le champ de bataille, nous voyons les Ukrainiens reprendre la majeure partie de la région de Kharkiv, et les Ukrainiens ont repris une partie importante de la région de Kherson. Les Russes ordonnent l'évacuation de la moitié de la région de Kherson en ce moment même. Nous voyons les avantages sous-jacents que, je crois, l'Ukraine possède.

Mais ces éléments sont pertinents en Ukraine, bien sûr, parce que les gens sont libérés et qu'ils peuvent retourner à leur vie quotidienne. Cependant, ils sont aussi pertinents en Russie parce que toutes ces choses exercent une pression sur ce que je pense être un système politique foncièrement fragile.

La guerre va se terminer avec une ou deux autres victoires ukrainiennes décisives, je pense, parce que, à ce moment-là, les différents types de pressions qui s'exercent à l'intérieur du Kremlin vont devenir trop complexes pour que le régime puisse les supporter sous sa forme actuelle. Je ne vais pas aller jusqu'à

what I do think is logical is that when the internal fissures inside the Kremlin get to a certain point, the war in Ukraine will start to become an afterthought. When there is actually a struggle for power in Russia, the things that seem so very important right now — you know, whether or not they control Donetsk oblast — will cease to matter because other things will become much more important.

**Senator MacDonald:** What would be your timetable for that? Do you see any end date for the end of this war? When do you see this occurring in Russia, when the internal pressure gets so bad that it triggers the end of the war?

**Mr. Snyder:** Here comes the inevitable caveat. Any decent historian will say both wars and political collapses are very hard to predict. There are often butterfly events, contingencies and individual actions that make it difficult to know just how things are going to work out.

The second thing that I would emphasize — and this goes back to the previous question as well — is that this in large measure depends on us. The Russians are still expecting us to fold. They are still expecting Canada, the United States and European allies to fold. They are expecting us to be intimidated. They are expecting us to pull back rather than to push forward. If we continue to push forward with military aid and other kinds of aid, then I think Ukraine is going to win.

It does depend on us. Our supply lines and therefore attitude about all this are really important. The Ukrainians are doing the fighting but we are doing the supplying. If supplies break, then they will have a much harder time ending this war. If everything goes well, I would anticipate that by February something fundamental is going to change.

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

**Senator Marwah:** Thank you. I came especially to the committee to hear you today, so thank you for being here.

Professor Snyder, you mentioned one possible outcome of this, where Russia eventually starts going inward and starts imploding. But let's say that doesn't happen. Should we be thinking of other off-ramps for this war to end? And if we are, what might those off-ramps be, both for Russia and for Ukraine? Who leads that discussion? How do we start getting to other off-ramps just in case a bloody one doesn't occur? Somehow we have got to bring this to an end. I would love your thoughts on off-ramps.

prédire exactement ce qui va se passer ensuite. Mais ce qui me semble logique, c'est lorsque les fissures internes du Kremlin atteindront un certain point, la guerre en Ukraine commencera à devenir une question secondaire. Lorsqu'il y aura réellement une lutte de pouvoir en Russie, les choses qui semblent si importantes pour le moment — vous le savez, s'ils contrôlent ou non l'oblast de Donetsk — cesseront d'avoir de l'importance parce que d'autres choses deviendront beaucoup plus capitales.

**Le sénateur MacDonald :** Quel serait le calendrier dans un tel scénario? Voyez-vous une date limite pour la fin de cette guerre? Quand pensez-vous que cela se produira en Russie, quand la pression interne deviendra-t-elle si forte qu'elle déclenchera la fin de la guerre?

**M. Snyder :** Voici l'inévitable mise en garde. Tout historien digne de ce nom dira que les guerres et les effondrements politiques sont très difficiles à prévoir. Il y a souvent des événements papillons, des imprévus et des actes individuels qui font en sorte qu'il est difficile de savoir comment les choses vont se passer.

La deuxième chose que je voudrais souligner — et cela revient également à la question précédente — c'est que cela dépend en grande partie de nous. Les Russes s'attendent toujours à ce que nous cédions. Ils s'attendent toujours à ce que le Canada, les États-Unis et les alliés européens cèdent. Ils s'attendent à ce que nous soyons intimidés. Ils s'attendent à ce que nous nous retirions plutôt que d'aller de l'avant. Si nous continuons à avancer avec une aide militaire et d'autres types d'aide, alors je pense que l'Ukraine va gagner.

Cela dépend de nous. Nos lignes d'approvisionnement et donc notre attitude face à tout cela sont vraiment importantes. Ce sont les Ukrainiens qui se battent, mais c'est nous qui les approvisionnons. Si les approvisionnements sont rompus, ils auront beaucoup plus de mal à mettre fin à cette guerre. Si tout se passe bien, je pense que, d'ici février, quelque chose de fondamental va changer.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Marwah :** Merci. Je suis venu expressément au comité pour vous entendre aujourd'hui, alors je vous remercie d'être là.

Monsieur Snyder, vous avez mentionné une issue possible, à savoir que la Russie finit par se replier sur elle-même et commence à implorer. Mais, admettons que cela ne se produit pas. Devrions-nous penser à d'autres voies de sortie pour que cette guerre se termine? Et si nous le faisons, que pourraient être ces voies de sortie, tant pour la Russie que pour l'Ukraine? Qui mène cette discussion? Comment pouvons-nous commencer à envisager d'autres voies de sortie au cas où une issue sanglante ne se matérialiserait pas? D'une manière ou d'une autre, nous devons mettre un terme à cette situation. J'aimerais connaître votre avis sur les voies de sortie.

**Mr. Snyder:** I don't like driving on highways in general. Even in Toronto, it's not as much fun as it used to be.

We share a common concern, which is that the war should end as soon as possible, and there should be as little bloodshed as possible. I do not believe that in the present constellation in the next few weeks and months there can be a negotiated solution, and this has to do with attitudes inside both of the powers who are at war, both in Russia and in Ukraine.

It is very important that we as citizens of democratic countries remember that Ukraine is a democracy where public opinion on this war is far clearer than on any issue of the day in Canada and the United States, I would venture to say. There are very few things where you will find 90-plus-per-cent public opinion agreement, and in Ukraine you currently find that on issues like the following: Is Zelenskyy doing a good job carrying out the war? Should the war be fought to win every last square centimetre of Ukrainian territory? Are we going to win this war? Questions like that routinely get 90 plus per cent.

It is difficult to expect that a democratically elected leader, regardless of what his personal convictions might be, is going to do something other than try to — to use the words President Zelenskyy used a lot when he was speaking to me about this — represent his people.

Before we Canadians, Americans and other non-Ukrainians get into the question of ending the war, we have to be very attentive to where the Ukrainians are now and also the reasons for where they are now. Their country has been invaded. These atrocities have been perpetrated, and the way the Russians are currently carrying out the war, with the attacks on civilians and the attacks on power stations, none of these things persuade the Ukrainians that now is the time to make a deal.

We need to consider the annexation. If America invaded Canada and proclaimed along the way, without even controlling the territories, that we have just annexed Quebec or we have just annexed British Columbia, whatever it might be, those are not the kinds of things that would persuade sensible people to think that now is the time to negotiate. That's how the Ukrainians react to the annexation. To them it's not just a lie; it's also a kind of outrage.

My view is that the quickest way for this war to come to an end is for the Ukrainians to win it, and that should be scenario number one. There won't be an off-ramp, because an off-ramp involves one driver and one car, and people, when they use the off-ramp metaphor, they are generally thinking of Mr. Putin as being in the driver's seat, and he is not. He is not fully in the

**M. Snyder :** Je n'aime pas conduire sur les autoroutes en général. Même à Toronto, ce n'est plus aussi amusant qu'avant.

Nous partageons une préoccupation commune, à savoir que la guerre doit se terminer le plus rapidement possible, et qu'il doit y avoir le moins d'effusion de sang possible. Je ne crois pas que dans la situation actuelle, dans les prochaines semaines et les prochains mois, il puisse y avoir une solution négociée, et cela a à voir avec les attitudes de l'intérieur des deux puissances qui sont en guerre, tant en Russie qu'en Ukraine.

Il est très important qu'en tant que citoyens de pays démocratiques, nous nous rappelions que l'Ukraine est une démocratie où, j'oserais le dire, l'opinion publique sur cette guerre est beaucoup plus claire que sur n'importe quelle question d'actualité au Canada et aux États-Unis. Il y a très peu de choses pour lesquelles vous trouverez un accord de l'opinion publique à 90 % et plus, et en Ukraine vous trouvez actuellement cela sur des questions comme les suivantes : Zelenski fait-il un bon travail en menant la guerre? La guerre doit-elle être menée pour gagner chaque centimètre carré du territoire ukrainien? Allons-nous gagner cette guerre? Les questions de ce genre obtiennent couramment un taux d'approbation de plus de 90 %.

Il est difficile de s'attendre à ce qu'un dirigeant élu de façon démocratique, quelles que soient ses convictions personnelles, fasse autre chose que d'essayer de — pour reprendre le terme que le président Zelenski a beaucoup utilisé lorsqu'il m'a parlé de cette question — représenter son peuple.

Avant que nous, Canadiens, Américains et autres non-Ukrainiens, n'abordions la question de la fin de la guerre, nous devons être très attentifs à la situation actuelle des Ukrainiens et aux raisons de cette situation. Leur pays a été envahi. Ces atrocités ont été perpétrées, et la façon dont les Russes mènent actuellement la guerre, avec les attaques contre les civils et les centrales électriques... rien de tout cela ne persuade les Ukrainiens que le moment est venu de conclure un accord.

Nous devons envisager l'annexion. Si les États-Unis envahissaient le Canada et proclamaient en cours de route, sans même contrôler les territoires, que vous venons d'annexer le Québec ou la Colombie-Britannique, peu importe, ce n'est pas le genre de chose qui persuaderait des gens sensés de penser que le moment est venu de négocier. C'est ainsi que les Ukrainiens réagissent à l'annexion. Pour eux, il ne s'agit pas seulement d'un mensonge : c'est aussi une sorte d'outrage.

Je pense que le moyen le plus rapide de mettre fin à cette guerre est que les Ukrainiens la gagnent, et cela devrait être le scénario numéro un. Il n'y aura pas de voie de sortie, parce qu'une voie de sortie suppose un conducteur et une voiture, et les gens, lorsqu'ils utilisent la métaphore de la voie de sortie, pensent généralement que M. Poutine est à la place du

driver's seat in Russia, and he is not the most important of the two heads of state, because he is not currently winning; he is currently losing.

I would set the off-ramp metaphor aside and say that the best thing to do is for the Ukrainians to win. The Ukrainians themselves may reach a point where they think it's time to make some kind of a deal, but they are not there yet, so I think we have to be listening to them to think, "Okay, what kind of a deal might there be?" I think it's best to treat them as a sovereign country and allow them to reach a point where their public opinion and their leadership might be in a different place than it is now.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Greene:** Thank you very much. I wish to, first of all, congratulate you on your book *Bloodlands*, which I read over the summer. It was an excellent book, and I highly recommend it to everybody around that table, and it's a book that I intend to give away for Christmas presents. Congratulations.

**Mr. Snyder:** Thank you.

**Senator Greene:** I would like to ask two questions, which are linked. One question is: As an avid Ukraine watcher for the better part of your professional life, were you surprised in any way when we tumbled into warfare about six months ago?

Secondly, given the boundaries that we have now in Eastern Europe were largely a result of deals between Roosevelt, Stalin and Churchill in 1945, is there any way that you see the boundaries themselves would be negotiable?

**Mr. Snyder:** Senator, I didn't catch the end of your question.

**Senator Greene:** Do you see in any way that the national boundaries that we have today in Eastern Europe are negotiable —

**Mr. Snyder:** I see.

**Senator Greene:** — given that they were largely set as a result of deals that didn't involve them?

**Mr. Snyder:** On the first question about surprise, I was the only person, I think, in public — at least in American public life — who went on the record saying that Russia was going to invade Ukraine back in 2014, and I wish I hadn't been right about that. So I wasn't surprised when this war started. We're now in a very distinct phase of this war, of course, beginning in February 2022.

conducteur, ce qui n'est pas le cas. Il n'est pas entièrement à la place du conducteur en Russie, et il n'est pas le plus important des deux chefs d'État, parce qu'il ne gagne pas actuellement; il perd.

Je mettrais de côté la métaphore de la voie de sortie et je dirais que la meilleure chose à faire est que les Ukrainiens gagnent. Les Ukrainiens peuvent eux-mêmes atteindre un point où ils pensent qu'il est temps de conclure un marché et sont d'accord, mais ils n'en sont pas encore là, donc je pense que nous devons les écouter et penser, « bon, quel genre d'accord pourrait-il y avoir »? Je pense qu'il est préférable de les traiter comme un pays souverain et de leur permettre d'atteindre un point où l'opinion publique et les dirigeants pourraient avoir une vision des choses différente de celle qu'ils ont actuellement.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Greene :** Merci beaucoup. Je tiens tout d'abord à vous féliciter de votre livre *Terres de sang*, que j'ai lu pendant l'été. C'est un excellent livre, et je le recommande vivement à tous ceux qui sont autour de cette table, et c'est un livre que j'ai l'intention d'offrir comme cadeau de Noël. Félicitations.

**M. Snyder :** Merci.

**Le sénateur Greene :** Je voudrais poser deux questions qui sont liées. La première est la suivante : en tant qu'observateur attentif de l'Ukraine pendant la majeure partie de votre vie professionnelle, avez-vous été surpris de quelque manière que ce soit lorsque nous avons été plongés en guerre il y a environ six mois?

Deuxièmement, étant donné que les frontières actuelles de l'Europe de l'Est sont en grande partie le résultat d'accords entre Roosevelt, Staline et Churchill en 1945, pensez-vous que ces frontières elles-mêmes soient négociables?

**M. Snyder :** Monsieur le sénateur, je n'ai pas entendu la fin de votre question.

**Le sénateur Greene :** Considériez-vous d'une manière ou d'une autre que les frontières nationales que nous avons aujourd'hui en Europe de l'Est sont négociables...

**M. Snyder :** Je vois.

**Le sénateur Greene :** Étant donné qu'elles ont été en grande partie définies à la suite d'accords qui ne les impliquaient pas?

**M. Snyder :** En ce qui concerne la première question sur la surprise, j'ai été la seule personne, je pense, en public — du moins dans la vie publique américaine — qui a déclaré publiquement que la Russie allait envahir l'Ukraine en 2014, et je regrette de ne pas avoir eu tort à ce sujet. Je n'ai donc pas été surpris lorsque cette guerre a commencé. Bien sûr, nous sommes maintenant dans une phase très distincte de cette guerre qui a commencé en février 2022.

That Russia would invade Ukraine was not unthinkable to me because of the factor I mentioned at the beginning: Putin speaking about Ukraine not existing. For me, that was the red flag. I think he, actually, for what it's worth, believes something like that.

With respect to your second question, I imagine there are probably some international lawyers in the chamber who would wish to speak to this, but my own view is that with these borders, on one side you can make a new case even stronger for them. The Polish-Ukrainian border is fundamentally a result of negotiations between Hitler and Stalin in 1939, which was essentially reproduced with some small modifications in 1945 after the Germans lost the war. That, to me, though, doesn't constitute a reason why the Poles and Ukrainians should renegotiate the border.

Indeed, I think it was one of the wiser moves of diplomacy of the late 20th century that the Poles in 1990 — before Ukraine even became independent — began negotiations with what was still the Ukrainian Soviet Socialist Republic and signed a kind of quasi-treaty in which they said, “We accept these boundaries.”

That was the beginning of a really important moment in the diplomatic history of Ukraine, because from that point forward, Ukraine really only had one major external power to contend with, and that turned out to be the Russian Federation.

As you know, having read *Bloodlands*, in the history of Ukraine, it's an unusual situation to only have one hostile power, and now Ukraine only has one hostile power, and that partly has to do with people bracketing the historical origins of boundaries and accepting the principle of international law that we're simply going to recognize them the way that they are.

I don't exclude border adjustments here and there, where people would take a village or leave a village or redraw a line. Those kinds of things happen at a micro-scale all the time, but I do think opening up the larger question of the historical legitimacy of borders creates a justification for the kind of chaos I would really just want to avoid.

Thank you.

**Senator Greene:** I agree.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Ravalia:** Thank you, Professor Snyder. That was extremely moving, and I really appreciate your insights.

I have just returned from Kigali in Rwanda as part of the Canadian delegation to the Inter-Parliamentary Union. We spent a considerable amount of time with the Ukrainian delegation,

Que la Russie envahisse l'Ukraine n'était pas impensable pour moi en raison du facteur que j'ai mentionné au début : Poutine parlait du fait que l'Ukraine n'existait pas. Pour moi, c'était le signal. Je pense qu'en fait, pour ce que ça vaut, il croit à quelque chose comme ça.

En ce qui concerne votre deuxième question, j'imagine qu'il y a probablement des avocats en droit international dans la salle qui souhaiteraient s'exprimer à ce sujet, mais mon propre point de vue est qu'avec ces frontières, d'un côté vous pouvez les justifier encore plus fortement. La frontière entre la Pologne et l'Ukraine est fondamentalement le résultat de négociations entre Hitler et Staline en 1939, qui ont été essentiellement reproduites avec quelques petites modifications en 1945, après que les Allemands ont perdu la guerre. Cependant, pour moi, cela ne constitue pas une raison pour laquelle les Polonais et les Ukrainiens devraient renégocier la frontière.

En effet, je pense que l'un des gestes diplomatiques les plus sages de la fin du 20<sup>e</sup> siècle a été que les Polonais, en 1990 — avant même que l'Ukraine ne devienne indépendante — ont entamé des négociations avec ce qui était encore la République socialiste soviétique d'Ukraine et ont signé une sorte de traité dans lequel ils disaient : « nous acceptons ces frontières ».

Cela a marqué le début d'un moment très important dans l'histoire diplomatique de l'Ukraine, car à partir de ce moment-là, l'Ukraine n'avait plus qu'une seule grande puissance extérieure à affronter, et il s'est avéré qu'il s'agissait de la Fédération de Russie.

Comme vous le savez, pour avoir lu *Terres de sang*, dans l'histoire de l'Ukraine, il est inhabituel de n'avoir qu'une seule puissance ennemie, et maintenant l'Ukraine n'a qu'une seule puissance ennemie, et cela est dû en partie au fait que les gens mettent entre parenthèses les origines historiques des frontières et acceptent le principe de droit international selon lequel nous allons simplement les reconnaître telles qu'elles sont.

Je n'exclus pas les modifications de frontières ici et là, où les gens prennent un village ou le quittent ou redessinent une ligne. Ce genre de choses se produit à très petite échelle tout le temps, mais je pense qu'ouvrir la question plus large de la légitimité historique des frontières crée une excuse pour le genre de chaos que je voudrais vraiment éviter.

Merci.

**Le sénateur Greene :** Je suis d'accord.

**Le président :** Je vous remercie.

**Le sénateur Ravalia :** Je vous remercie, monsieur Snyder. C'était très touchant, et j'apprécie beaucoup votre point de vue.

Je reviens tout juste de Kigali, au Rwanda, où je participais à la délégation canadienne à l'Union interparlementaire. Nous avons passé beaucoup de temps avec la délégation ukrainienne,

obviously, as one of their key allies, and there were a couple of points that the Ukrainians mentioned to us in private consultations. One was the potential impact of critical energy and water supply destruction that's happening right now and the impact that might have, generally, on the Ukrainian population, particularly in the larger areas, and whether or not there is the ability to rehabilitate these structures to get Ukrainians through what is potentially a difficult winter.

The second point that came up repeatedly was Turkey's ongoing role as a broker to ensure that Ukrainian grain can continue to be exported, because it is an important financial element to the war effort.

I was wondering if you could comment on those two points.

Thank you very much.

**Mr. Snyder:** Thank you very much. I'm happy to comment on those two very apposite points.

Ukrainians put a brave face on it, and they have done a good job at repairing things quickly, but, of course, this continual bombardment of civilian infrastructure, including energy and, as you quite rightly add, water, does create difficulties for a civilian population, especially at this time of year. I think that the premise of your question is very well taken.

I hasten to add that I don't think it's going to persuade anyone on the Ukrainian side to shorten the war. I think as a military tactic, it's, if anything, counterproductive, but it is going to lead to a great deal of civilian suffering, some of which, I think, we can take action — going back to earlier questions — to help prevent. I think we are in a position to aid financially but, perhaps, also logistically. I imagine there are Canadian and American companies in addition to state agencies who would be in position to help with some of this, and I assume that that is something that's already been thought about. As citizens, we are also in a position to help. It may seem cliché and small scale, but we are in a position, as citizens in a civil society, to send blankets, portable generators and wood stoves.

When I was in Ukraine a month ago, I was out in the countryside. I noticed that the farmers were already collecting the wood because they were anticipating winter would be like it is. With little things like that, civil society and government can make a big difference to morale over the winter. I think there are some bigger areas where maybe business and government can act, too.

bien entendu, étant l'un de leurs alliés principaux, et il y a eu de nombreux points que les Ukrainiens nous ont mentionnés dans des consultations privées. L'un de ces points était l'impact potentiel de la destruction d'installations critiques d'approvisionnement en énergie et en eau qui se déroule présentement et l'impact que cela pourrait avoir, en général, sur la population ukrainienne, particulièrement dans les grandes régions, et la question de savoir s'il est possible ou non de rétablir ces structures afin de permettre aux Ukrainiens de traverser un hiver qui pourrait être difficile.

Le second point qui a été mentionné à plusieurs reprises est le rôle que joue présentement la Turquie en tant qu'intermédiaire pour veiller à ce que les céréales ukrainiennes puissent continuer à être exportées, car elles représentent un élément financier important au chapitre des efforts de guerre.

Je me demandais si vous pouviez commenter ces deux points.

Merci beaucoup.

**M. Snyder :** Merci beaucoup. Je serais heureux de commenter ces deux points très pertinents.

Les Ukrainiens font bonne figure à cet égard, et ils ont accompli un bon travail en réparant rapidement les installations, mais, bien sûr, ce bombardement continu des infrastructures civiles, notamment les installations d'approvisionnement en énergie, et comme vous l'ajoutez avec raison, en eau, engendre des difficultés pour la population civile, surtout à cette période de l'année. Selon moi, la prémisse de votre question est très à propos.

Je m'empresse d'ajouter que je ne crois pas que cela va persuader quiconque du côté ukrainien d'écourter la guerre. Je pense que, comme tactique militaire, c'est plutôt contreproductif, mais cela va entraîner beaucoup de souffrances civiles, dont une partie, à mon avis, — pour en revenir aux questions précédentes — pourrait être évitée si nous intervenions. Je pense que nous sommes en mesure d'apporter une aide financière, mais peut-être aussi logistique. J'imagine qu'il existe des entreprises canadiennes et américaines, en plus des organismes d'État, qui pourraient aider à ce chapitre, et je présume que cela a déjà été envisagé. En tant que citoyens, nous sommes aussi en mesure d'aider. Cela peut sembler un cliché, et une intervention à petite échelle, mais nous sommes en mesure, en tant que citoyens dans une société civile, d'envoyer des couvertures, des génératrices portatives et des poêles à bois.

Quand j'étais en Ukraine il y a un mois, j'étais à la campagne. J'ai remarqué que les fermiers ramassaient déjà le bois puisqu'ils prévoyaient que l'hiver serait rude. Grâce à des petites choses comme ça, la société civile et le gouvernement peuvent faire une grande différence pour améliorer le moral des gens au cours de l'hiver. Je suis d'avis qu'il y a des aspects plus importants sur lesquels, peut-être, les entreprises et le gouvernement peuvent également agir.

I'm not going to pretend that I'm an expert on Turkey, but I'm going to emphasize your point that before this war, Ukraine — depending on which year and how you count — was the third, fourth or fifth most important exporter of foodstuffs in the world. It was stopped and then drastically slowed down by this war. That's a reason why I think people in North Africa, the Sahel, southeast Asia and other places traditionally supplied by Ukraine might want to take more of an interest in this war than they have thus far.

You would be better informed than me, but my general impression is that there wasn't a lot of consciousness before this war started that Ukraine played such a role in supplying the world with food. That seems to be a point that we need to make when we have a chance to make it.

**Senator Harder:** Thanks very much for joining us, professor. I certainly welcome and share many of the perspectives that you brought to us.

I would like you to comment on — at least for me — the surprise of western unity in the face of this aggression. NATO has excelled, in my view, and the strength with which that unity has been displayed is quite formidable. Could you comment on the risks of western solidarity? I'm thinking, for example, of the comments made by Kevin McCarthy that should the Republicans win, there would be no more funding bills for Ukraine assistance — whether that's a bargaining chip on his part, who knows — or what the winter might do to European solidarity. Are you at all concerned about the resolve of the West?

**Mr. Snyder:** I appreciate that question. I'm more concerned about the specific party you mentioned than I am about any other element of the West, broadly understood. I am concerned about some things that I'm afraid no one in Canada can do anything about, like the information ecosystem, where parts of Fox News are essentially echo chambers for Russian state propaganda; where, to a degree that one can find only eerie, the propaganda guidelines for the Russian state media channels are then followed by certain parts of Fox News. I have Tucker Carlson in mind, in particular. Tucker Carlson is repeated on Russian-state propaganda. I do worry about that.

I'm struck, nonetheless, by the fact that Ukraine does remain the one issue, aside from China perhaps, where there is broad agreement between Democrats and Republicans at the level of voters. The opinion polls showed not that great of a difference between Democrats and Republicans in the U.S. on this issue. This may sound a bit naive, but I think part of it has to do with

Je ne vais pas prétendre que je suis un expert sur la Turquie, mais je vais mettre l'accent sur le point que vous avez fait ressortir : avant cette guerre, l'Ukraine — selon l'année et la manière dont vous comptez — était le troisième, le quatrième ou le cinquième exportateur en importance de produits alimentaires au monde. L'exportation a été interrompue, puis grandement réduite par cette guerre. Il s'agit d'une raison pour laquelle je crois que les populations d'Afrique du Nord, du Sahel, d'Asie du Sud-Est et d'autres endroits traditionnellement approvisionnés par l'Ukraine pourraient vouloir s'intéresser davantage à cette guerre que ce qu'ils ont fait jusqu'à présent.

Vous seriez mieux informé que moi, mais en général, j'ai l'impression que l'on n'était pas très conscient, avant le début de la guerre, du fait que l'Ukraine jouait un tel rôle dans l'approvisionnement alimentaire du monde. Il semble que ce soit un point que nous devons souligner lorsque nous en avons l'occasion.

**Le sénateur Harder :** Merci beaucoup d'être parmi nous, monsieur. Il est certain que je salue et que je partage beaucoup des points de vue que vous nous avez présentés.

J'aimerais que vous commentiez — au moins pour moi — la surprenante unité occidentale face à cette agression. L'OTAN a excellé à ce chapitre, selon moi, et la force avec laquelle cette unité a été déployée est tout à fait formidable. Pouvez-vous nous parler des risques qui planent sur la solidarité occidentale? Je pense, par exemple, aux commentaires faits par Kevin McCarthy, selon lesquels, advenant la victoire des Républicains, il n'y aurait plus de projets de loi de financement pour aider l'Ukraine — il s'agit peut-être d'une monnaie d'échange de sa part, qui sait — ou à ce que l'hiver pourrait faire à la solidarité européenne. Êtes-vous préoccupé par la détermination de l'Occident?

**M. Snyder :** J'apprécie la question. Je suis davantage préoccupé par le parti précis que vous avez mentionné que par tout autre élément de l'Occident, dans son ensemble. Je suis inquiet de certaines choses auxquelles, je le crains, personne au Canada ne peut remédier, comme l'écosystème de l'information, où certaines parties de Fox News sont essentiellement des chambres d'écho pour la propagande de l'État russe; où, dans une mesure qui ne peut que faire peur, les directives de propagande des chaînes médiatiques de l'État russe sont ensuite suivies par certaines parties de Fox News. Je songe en particulier à Tucker Carlson. Tucker Carlson est repris par la propagande de l'État russe. Je suis inquiet à ce sujet.

Je suis néanmoins surpris par le fait que l'Ukraine demeure la seule question, à l'exception de la Chine peut-être, à l'égard de laquelle il existe un accord général entre les Démocrates et les Républicains auprès des électeurs. Les sondages d'opinion ont montré qu'il n'y a pas une si grande différence entre les Démocrates et les Républicains aux États-Unis quant à cette

the fact that, for so many people of different political convictions, this war seems like an example of such indecency. It's the sort of thing which ought not to be happening.

Ukraine appeals in different ways to American liberals and American conservatives, but it does appeal. I think the unity has something to do also with something which is beyond the West, which is the example of Zelenskyy and the example of the Ukrainians in general. One can say — and I would say — that the Biden administration has done an excellent job in leading by admitting that it can't lead by itself. I think they have done a good job, in contrast to previous administrations, in saying this is something where we can contribute, but we can't do it all, which is true.

The person who made this happen is Zelenskyy. That's enabling. If he doesn't stay, and the Ukrainians don't fight, then we have nothing to coalesce around. That level of courage then inspires the smaller levels of courage that are required. I'm therefore moderately confident about the winter for that reason.

For me, the most important country is, actually, Germany. The Germans — although through fits and starts, with frustrating official statements and a lack of alacrity — are moving in the right direction on Ukraine. They have done a good job of preparing themselves for the winter. I think the gas weapon just turned out to be much less important than Russia hoped it was going to be. I'm moderately optimistic about this in general.

My greatest worry is the one you mentioned, not specifically about appropriations — although I do worry about that — but generally that the United States could be entering into a couple of years of domestic self-absorption where, despite our best efforts, we'll be so absorbed with ourselves that we won't be able to lead very well. It doesn't fill me with doom, because while the United States has been the most important supplier of weapons, we're not the only people involved here. The Canadians, the Germans and the Poles will have to do more. Even if the United States falls off the table, that doesn't mean that the Ukrainians are doomed. I think it's not as simple as that.

**Senator Harder:** Thank you.

[Translation]

**Senator Gerba:** Thanks for the clarification. I think the professor answered a lot of my questions in responding to Senator Harder's question, but I still wanted to come back to one key factor that we're seeing right now, and that's Belarus. It's been a bit of an outsider in this war, but at the same time it was

question. Cela peut paraître un peu naïf, mais je crois que cela tient en partie au fait que, pour de nombreuses personnes de convictions politiques différentes, cette guerre semble être un exemple d'une telle indécence. C'est le genre de choses qui ne devraient pas se passer.

L'Ukraine suscite l'intérêt des libéraux et des conservateurs américains de différentes manières, mais elle les attire. Je crois que l'unité a quelque chose à voir avec quelque chose qui va au-delà de l'Occident, soit l'exemple de Zelenski et l'exemple des Ukrainiens en général. On peut dire — et je le dirais — que le gouvernement Biden a fait de l'excellent travail en admettant qu'il ne peut pas diriger tout seul. Je suis d'avis qu'il a fait un bon travail, par rapport aux gouvernements précédents, en affirmant que c'est une chose à laquelle nous pouvons contribuer, mais que nous ne pouvons pas tout faire, ce qui est vrai.

La personne qui a rendu cela réel est Zelenski. Il nous permet de le faire. S'il ne reste pas, et que les Ukrainiens ne se battent pas, alors nous n'avons rien autour de quoi nous rallier. Un tel niveau de courage inspirera ensuite d'autres degrés de courage, plus petits, qui seront nécessaires. C'est pour cette raison que je suis relativement confiant quant à l'hiver.

Pour moi, le pays le plus important est, en fait, l'Allemagne. Les Allemands — bien que par à-coups, malgré des déclarations officielles frustrantes et leur manque d'empressement — avancent dans la bonne direction en ce qui concerne l'Ukraine. Ils ont accompli un bon travail en se préparant pour l'hiver. Je pense que l'arme du gaz a été beaucoup moins importante que la Russie ne l'espérait. Je suis assez optimiste à cet égard en général.

Ma principale préoccupation est celle que vous avez mentionnée, non pas précisément au sujet des comptes de crédits — bien que je sois inquiet à ce chapitre — mais plus généralement que les États-Unis pourraient entrer dans quelques années d'égoïsme national où, malgré tous nos efforts, nous serons tellement préoccupés par nous-mêmes que nous ne serons pas en position de bien diriger. Je ne suis pas pour autant désespéré, car si les États-Unis ont été le principal fournisseur d'armes, nous ne sommes pas les seules personnes en cause ici. Les Canadiens, les Allemands et les Polonais vont devoir faire plus. Même si les États-Unis se retirent, cela ne veut pas dire que les Ukrainiens sont condamnés. Je pense que ce n'est pas aussi simple que cela.

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

[Français]

**La sénatrice Gerba :** Merci de la précision. Je pense que le professeur a répondu à beaucoup de mes questions en répondant à la question du sénateur Harder, mais je voulais quand même revenir sur un élément important qu'on observe maintenant, c'est-à-dire la Biélorussie. Elle était jusqu'alors un peu à l'écart

being used by Russia as a platform to attack Ukraine. Belarus recently announced a joint grouping with Russia.

I'd like to hear your assessment of this agreement, this grouping. In your opinion, are we witnessing a new phase of this war and this conflict, the internationalization of this conflict with regard to Ukraine? On the other hand, Iran has also supplied several hundred booby-trapped drones to Russia. The combination of things between Belarus and Iran could complicate what happens next; what are your thoughts on this?

[English]

**Mr. Snyder:** On number one, Belorussia, now known as Belarus, Ukraine and Russia were in a kind of triangular relationship even before this war began. As I'm sure you know, there were peaceful protests against the fraudulent elections in Belarus a year before. In those protests, we learned some important things about Belarusian society. We learned it has protest potential and we learned that the vast majority of Belarusians want to have free elections in their country.

Those protests failed because of the application of violence by the Belarusian state supported by the Russian state. Even before we get to the war in Ukraine, we have a prologue where we learn that Belarusians don't like their ruler. We also learn that Russia is able to consolidate Lukashenko's power, at least for now.

This is important because it brings us to the situation that you describe. As you say, people don't like to talk about it. It's a bit awkward. However, Belarus was a party to this war from the beginning as a state. It allowed Russia to invade Ukraine's territory from Belarusian territory. It continues to allow Russia to launch missiles from its territory into Ukraine routinely. It allows Russian soldiers to retreat into Belarusian territory. In all those ways, Belarus has been a party to this war.

I think the interesting question, which I believe you're asking, is how much further can this go? I think the answer is not very much further because President Lukashenko of Belarus understands that if he were to try to mobilize his country for war, he would face risks even greater than Putin faces in Russia. We know from opinion polls in Belarus that the vast majority of Belarusians are against the war, and we know from just recent experience that Belarusians are capable of protest.

I think a situation in which Lukashenko tries to mobilize or even sends part of his army into Ukraine would very likely lead to consequences that are unpredictable for him very quickly. I

de cette guerre, mais elle était utilisée en même temps par la Russie comme plateforme pour attaquer l'Ukraine. La Biélorussie a récemment annoncé la création d'un regroupement commun avec la Russie.

J'aimerais connaître votre appréciation de cette entente, ce regroupement. Selon vous, assiste-t-on à une nouvelle phase de cette guerre et de ce conflit, à l'internationalisation de ce conflit en ce qui concerne l'Ukraine? Par ailleurs, l'Iran a aussi livré plusieurs centaines de drones, qui sont piégés, en Russie. Cette combinaison des choses entre la Biélorussie et l'Iran pourrait compliquer la suite des événements; qu'en pensez-vous?

[Traduction]

**M. Snyder :** Tout d'abord, la Biélorussie, maintenant connue sous le nom de Bélarus, l'Ukraine et la Russie étaient dans une sorte de relation triangulaire avant même le début de cette guerre. Comme vous le savez sans doute, il y a eu des manifestations pacifiques contre les élections frauduleuses au Bélarus un an auparavant. Au cours de ces manifestations, nous avons appris certaines choses importantes au sujet de la société biélorusse. Nous avons découvert qu'elle a un potentiel de manifestations et que la grande majorité des Biélorusses veulent avoir des élections libres dans leur pays.

Ces manifestations n'ont pas été concluantes en raison de la violence exercée par l'État biélorusse, soutenu par l'État russe. Même avant la guerre en Ukraine, nous avons été témoins d'un prologue où nous avons appris que les Biélorusses n'aiment pas leur dirigeant. Nous apprenons en outre que la Russie est en mesure de consolider le pouvoir de Lukashenko, du moins pour le moment.

C'est important parce que cela nous mène à la situation que vous décrivez. Comme vous le dites, les gens n'aiment pas en parler. La situation est un peu gênante. Toutefois, le Bélarus a fait partie de cette guerre dès le début en tant qu'État. Il a permis à la Russie d'envahir le territoire de l'Ukraine à partir du territoire biélorusse. Il continue de permettre à la Russie de lancer régulièrement des missiles sur l'Ukraine depuis son territoire. Il permet aux soldats russes de se retirer sur son territoire. De toutes ces manières, le Bélarus a été partie à cette guerre.

Selon moi, la question intéressante, que je crois que vous posez, consiste à savoir jusqu'où cela peut aller. Je pense que la réponse est : pas très loin, parce que le président Lukashenko du Bélarus comprend que s'il tentait de mobiliser son pays pour la guerre, il serait confronté à des risques encore plus importants que ceux que Poutine rencontre en Russie. Nous savons, d'après les sondages d'opinion au Bélarus, que la majorité des Biélorusses sont opposés à la guerre, et nous savons, selon une expérience récente, que les Biélorusses sont capables de protester.

Je pense que si Lukashenko tente de mobiliser ou même d'envoyer une partie de son armée en Ukraine, il est très probable que cela entraînerait très rapidement des conséquences

think the fact that Putin is pressing him to do these things is a sign that the Russians themselves are not doing very well.

I share your concern about the internationalization of all of this, but I think the potential of Belarus actually intervening in the Ukrainian war is quite limited, and indeed, could backfire into a situation where Russia loses not only in Ukraine, but also loses in Belarus. That's the optimistic possibility. For me, it's an optimistic possibility; for President Lukashenko of Belarus, it's something that he fears.

I very much take your point about Iran. Again, I would say that it shows how limited Putin's support is internationally. He is falling back on the support of a very small group of countries, as we just saw, for example, in the UN vote about annexation. What Iran can do for Russia is certainly meaningful. The rockets and the drones are certainly meaningful, and I think it does mean that one has to treat Iran as a party to this war.

It also raises an interesting question that you didn't raise. Right now, there are Iranians on the sovereign territory of Ukraine. That strikes me as a very significant development. We would, of course, think twice before we sent Canadians, Americans or any other NATO member soldiers to take part in the war. But the Iranians right now actually have their own people on the sovereign territory of Ukraine. That strikes me as significant and as deserving of some kind of specific response.

**The Chair:** Thank you. We went a little over on that one but it was an interesting question and answer.

**Mr. Snyder:** Sorry.

**Senator Coyle:** Thank you to Dr. Snyder. I would like to probe a little bit further, if there is anywhere to go, on Senator Harder's question. You have said that so much of this depends on us — "us" meaning the group of countries who are supporting Zelenskyy — and the Zelenskyy factor you mentioned is obviously the major factor at the centre of whether this war will be won by Ukraine, as you've said.

I just want to understand a little more about the fault lines. You have said that Germany is more important than the U.S., but the U.S. is so important in equipping. You've said that the American population is behind this, no matter where they sit on the political spectrum. But something is happening next month in the U.S., their elections. Could you speak a little more on any finer points we need to understand about the potential implications of that?

imprévisibles pour lui. Selon moi, le fait que Poutine le presse de faire ces choses est un signe que les Russes eux-mêmes ne s'en sortent pas très bien.

Je partage votre préoccupation quant à l'internationalisation de toute la situation, mais je crois que le potentiel du Bélarus d'intervenir dans la guerre en Ukraine est assez limité, et pourrait en fait entraîner une situation dans laquelle la Russie perd non seulement en Ukraine, mais également au Bélarus. Il s'agit d'une possibilité optimiste. Pour moi, c'est une possibilité optimiste; pour le président Lukashenko du Bélarus, c'est une possibilité qu'il craint.

Je comprends très bien votre argument concernant l'Iran. Encore une fois, je dirais que cela montre à quel point le soutien international dont jouit Poutine est limité. Il ne peut compter que sur le soutien d'un très petit groupe de pays, comme nous l'avons vu, par exemple, lors du vote aux Nations unies sur l'annexion. Ce que l'Iran peut faire pour la Russie est certainement très important. Les roquettes et les drones sont assurément utiles, et je crois que cela veut dire que nous devons considérer l'Iran comme un acteur de cette guerre.

Cela soulève également une question intéressante que vous n'avez pas mentionnée. Actuellement, il y a des Iraniens sur le territoire souverain de l'Ukraine. Cela me semble être un développement très important. Évidemment, nous y penserions à deux fois avant d'envoyer des soldats canadiens, américains ou de tout autre membre de l'OTAN prendre part à la guerre. Or, les Iraniens ont maintenant en vogue leurs propres citoyens sur le territoire souverain de l'Ukraine. Cela me paraît important et mérite une sorte de réponse précise.

**Le président :** Merci. Nous avons un peu dépassé le temps, mais c'était une question et une réponse intéressantes.

**M. Snyder :** Je suis désolé.

**La sénatrice Coyle :** Je vous remercie monsieur Snyder. J'aimerais approfondir davantage, si possible, la question du sénateur Harder. Vous avez dit que cela dépendait en grande partie de nous — « nous » étant le groupe de pays qui soutient Zelenski — et le facteur Zelenski que vous avez mentionné est bien entendu le principal facteur au cœur de la question de savoir si cette guerre sera gagnée par l'Ukraine, comme vous l'avez dit.

J'aimerais simplement mieux comprendre les lignes de faille. Vous avez dit que l'Allemagne est plus importante que les États-Unis, mais les États-Unis sont très importants au chapitre de l'équipement. Vous avez dit que la population américaine soutient l'intervention, peu importe leurs convictions politiques. Il se passe quelque chose le mois prochain aux États-Unis : les élections. Pourriez-vous nous en dire davantage sur les points précis que nous devons comprendre quant aux implications potentielles de ces élections?

**Mr. Snyder:** I wish I could contest the premise of the question, but I really can't. From an American point of view, what happens in Ukraine if the Republicans win a majority in both houses will be derivative of, I think, the larger chaos that will be set loose in our domestic politics. I'm just judging the Republicans from their own declarations here. They think the major issues in our politics have something to do with this notion that Donald Trump actually won the election in 2020, which, aside from being simply not true and the kind of big lie which really warps and destroys democracies from the inside, it also channels politics into a route that is not just fictional but also entirely procedural.

What I anticipate happening is that they will start investigating the investigations. They will start their own investigations, but they will also investigate the investigations. They will try to turn the things that the state has been doing against itself again, and we'll get ourselves all tied up in that. It will be very hard for there to be domestic policy. It will be slightly less hard for there to be foreign policy, because a lot of that is in the hands of the executive. But you have already reached the proper conclusions. There will be difficulty with appropriating more money.

I think if there were one issue where one might imagine there could be some kind of agreement, it would be precisely Ukraine. That is why I share the concern of the senators about Mr. McCarthy's recent remarks. I find them very troubling. I wish I had some way of issuing greater comfort than I can.

When I say Germany is the most important country, what I mean is not that Germany has been more important than the U.S. up until now. What I mean is that Germany has the greatest potential to do more.

I think that's the right way to think about November, whether you're Canadian or European, is that should the United States fall into some kind of chaos, this is an opportunity to do more. I think that's the only way to think about this situation. I wish I had some kind of brighter perspective to offer. I guess one brighter perspective would be that I don't think the Republicans are necessarily going to win. I think it's quite possible they won't. I think it's going to be a very close-run thing.

**Senator Coyle:** Do I have time for a —

**The Chair:** No. We're out of time. There might be some time in the second round. We'll have a second round with shorter interventions. We'll go to Senator Boniface.

**Senator Boniface:** My question has been answered, so I will turn the time back for you.

**M. Snyder :** Je souhaiterais pouvoir contester la prémisse de votre question, mais je ne peux vraiment pas. D'un point de vue américain, ce qui arrivera en Ukraine si les Républicains remportent la majorité dans les deux Chambres découlera, je pense, du chaos plus général qui sera instauré dans notre politique nationale. Je juge simplement les Républicains d'après leurs propres déclarations ici. Ils pensent que les principaux problèmes de notre politique ont un lien avec la théorie selon laquelle Donald Trump a en fait gagné les élections en 2020, ce qui, non seulement est tout simplement faux et le genre de grand mensonge qui déforme et détruit la démocratie de l'intérieur, mais qui entraîne aussi la politique dans une voie qui est non seulement fictive, mais également complètement procédurale.

Ce que j'anticipe, c'est qu'ils vont commencer à enquêter sur les enquêtes. Ils vont commencer à lancer leurs propres enquêtes, mais ils vont aussi enquêter sur les enquêtes. Ils tenteront de retourner les choses que l'État a faites contre lui-même, et nous nous retrouverons pris là-dedans. Il sera très difficile d'avoir une politique nationale. Il sera un peu moins difficile d'avoir une politique étrangère, car une grande partie de celle-ci relève de l'exécutif. Mais vous avez déjà tiré les conclusions appropriées. Il sera difficile d'affecter plus d'argent.

Selon moi, s'il y a une question sur laquelle on pourrait imaginer une sorte d'accord, ce serait précisément l'Ukraine. C'est pourquoi je partage l'inquiétude des sénatrices et sénateurs concernant les récents commentaires de M. McCarthy. Je les juge très troublants. J'aimerais pouvoir apporter plus de réconfort que je ne peux le faire.

Lorsque je dis que l'Allemagne est le pays le plus important, ce que je veux dire n'est pas que l'Allemagne a été plus importante que les États-Unis jusqu'à maintenant. Ce que je veux dire, c'est que l'Allemagne a un plus grand potentiel pour en faire davantage.

Selon moi, il s'agit de la bonne manière d'envisager le mois de novembre, que l'on soit Canadien ou Européen, advenant que les États-Unis tombent dans une sorte de chaos; c'est l'occasion d'en faire plus. Je suis d'avis que c'est la seule manière de penser à cette situation. J'aimerais avoir une perspective plus optimiste à offrir. Je dirais que l'une de ces perspectives serait que je ne pense pas que les Républicains vont forcément gagner. Je crois qu'il est fort probable qu'ils ne gagnent pas. Je crois que ça va être une course très serrée.

**La sénatrice Coyle :** Ai-je le temps de poser une...

**Le président :** Non. Nous n'avons plus de temps. Nous aurons peut-être le temps durant le deuxième tour. Les interventions seront plus courtes durant le deuxième tour. Nous cédon's la parole à la sénatrice Boniface.

**La sénatrice Boniface :** On a répondu à ma question, je vais donc vous redonner mon temps de parole.

**The Chair:** Thank you very much. That's very generous. Professor Snyder, a witness appeared from Kyiv recently at this committee, the head of a civil society organization. I asked the witness, "Which countries are you most disappointed in, in terms of potential support?" Two countries were mentioned: Hungary and Israel. I'm wondering whether you have any comments on the position of Hungary at the moment, or, indeed, Israel with its wish to be at least potentially as neutral as it can be.

**Mr. Snyder:** With respect to Hungary, I think it's not such an interesting case because Hungary was already so far gone as far as being a regime which was oligarchical and opportunistic in its relations with all of its primary patrons, which include Moscow and Beijing. The way the Hungarian government works essentially is it uses EU membership as a kind of shield to do all kinds of things with Moscow and Beijing.

Hungary has become very adept at distributing the EU funds that it gets among the close associates of the Prime Minister. I think it's also the case that the Hungarian leadership, as it stands, was anticipating that Russia would win quickly and there might even be some kind of territorial redistribution, going back to an earlier question.

So I'm not surprised by Hungary. It has been my view for a very long time that Hungary should not be a member of the European Union.

Israel is more interesting. As a historian of the Holocaust, I understand there are two ways to look at Israel. One can say that Israel is about protecting the Jews and about remembering the history of the Holocaust as a specifically Jewish event, which, of course, it was. It was specific in many ways. It was directed against the Jews, obviously, and there has been nothing like it.

At the same time, one could also imagine that the State of Israel would be interested in genocide as a category and interested in making sure that the world remembers that this is a kind of event that could happen. In that respect, I think Israel has failed totally with respect to Ukraine. I think it has been a kind of ethical tragedy that Israel has missed this opportunity.

Beyond that, the ethical tragedy I think has also revealed itself to be a strategic disaster. I think this is a moment where having done the right thing ethically would also have been to do the right thing strategically, because in choosing neutrality, what Israel has contributed to is a longer war. Israel could have helped make this war shorter, and it can still. But it has also contributed to the emergence of this axis between Tehran and Moscow, where whatever it is that Russia is giving Tehran in exchange for

**Le président :** Merci beaucoup. C'est très généreux. Monsieur Snyder, un témoin de Kiev qui a comparu récemment devant le comité est responsable d'une organisation de la société civile. J'ai posé au témoin la question suivante : « Quels pays vous ont le plus déçu en ce qui concerne un soutien potentiel? » Deux pays ont été mentionnés : La Hongrie et Israël. Je me demande si vous avez des commentaires à faire au sujet de la position de la Hongrie à l'heure actuelle ou, en fait, au sujet d'Israël et de sa volonté d'être au moins potentiellement le plus neutre possible.

**M. Snyder :** En ce qui concerne la Hongrie, je ne crois pas qu'il s'agit d'un cas très intéressant parce que la Hongrie ne faisait déjà plus partie de l'équation, étant un régime oligarchique qui s'est montré opportuniste dans ses relations avec tous ses principaux protecteurs, dont Moscou et Pékin. La manière dont le gouvernement hongrois fonctionne essentiellement, c'est qu'il utilise son appartenance à l'UE comme un genre de bouclier lui permettant de faire toutes sortes de choses avec Moscou et Pékin.

La Hongrie est devenue très habile pour distribuer les fonds de l'UE qu'elle obtient aux proches du premier ministre. Je crois également que les dirigeants hongrois actuels anticipaient que la Russie gagnerait rapidement et qu'il y aurait peut-être même un genre de redécoupage territorial, pour en revenir à une question précédente.

Je ne suis donc pas surpris par la Hongrie. Je pense depuis très longtemps que la Hongrie ne devrait pas être un membre de l'Union européenne.

Le cas d'Israël est plus intéressant. En tant qu'historien de l'Holocauste, je comprends qu'il y a deux façons d'envisager Israël. On pourrait dire qu'Israël vise à protéger les Juifs et se souvenir de l'histoire de l'Holocauste comme un événement spécifiquement juif, ce qui était le cas, bien entendu. Ce l'était de bien des façons. C'était dirigé contre les Juifs, de toute évidence, et il n'y a rien eu de comparable.

En même temps, on pourrait également s'imaginer que l'État d'Israël s'intéresserait à la situation, en tant que génocide, et souhaiterait s'assurer que le monde se rappelle que c'est le genre d'événement qui peut se produire. À cet égard, je crois qu'Israël a totalement échoué vis-à-vis de l'Ukraine. Je crois que c'est une sorte de tragédie éthique qu'Israël ait raté cette occasion.

Par ailleurs, la tragédie éthique s'est révélée, je crois, être aussi un désastre stratégique. Je crois que c'est le genre de situation où la bonne chose à faire sur le plan éthique aurait été également la bonne chose à faire sur le plan stratégique, parce qu'en choisissant la neutralité, Israël a contribué à prolonger la guerre. Israël aurait pu contribuer à écourter cette guerre, et le peut encore. Mais le pays a également contribué à l'émergence de cet axe entre Téhéran et Moscou; peu importe ce que

those drones and missiles, it is definitely not something that Israel wants Tehran to be getting. Wars go on, and they last longer than we think, and they take unexpected turns. I'm hoping now Israel will also make a turn.

**The Chair:** Thank you very much. We'll have a very quick second round since we only have less than 10 minutes to go.

**Senator MacDonald:** I want to go back to borders, boundaries and historical legitimacy that you mentioned. Senator Greene brought it up. Hopefully, they can win this war and negotiate a successful end to the war.

What do you see happening with the Crimean peninsula? We know the history of Crimea. It was traditional Russian territory. It was attached to Ukraine by Nikita Khrushchev, who led in the late 1950s. Should Crimea be on the table, or is it best left alone?

**Mr. Snyder:** Crimea should be best left alone, in the sense that it should be treated as a sovereign part of Ukraine, which it is legally. In some sense, the history — I'm going to talk about it and probably use all of your time, but the history is in some sense irrelevant. The Russian Federation and Ukraine were constituted in December 1991 as mutually recognizing sovereign states with the borders that they had. The moment that you start talking about how this or that happened earlier, you open this can of worms. The Ukrainian-Russian border was changed a number of times during the Soviet Union, not just in 1954. I don't think that's a reason why one should go back.

If one is to go back — and now you have to indulge me — the idea that Crimea was always part of Russia is a kind of an imperial view, which doesn't really hold water. It became part of the Russian Empire in the late 18th century, after six centuries of the existence of a Mongol state: first, the Golden Horde and then four centuries of the Crimean Khanate.

Four centuries is a pretty long time, longer than Canada and longer than America. When that state was defeated, its Indigenous population, the Crimean Tatars, were deported. In the 18th century about a third of them left. In 1944, every last Crimean Tatar man, woman and child was forcibly deported by the Soviet secret state police, emptying the peninsula of its Indigenous population, at which point Khrushchev could move it from Russia to Ukraine, which he did for the very sensible reason that you can supply Crimea with water from Ukraine and not from Russia and you can supply Crimea with electricity from Ukraine, but not from Russia. From the point of view of Russia, Crimea is an island. From the point of view of Ukraine, it's a

la Russie donne à Téhéran en échange de ces drones et missiles, ce n'est assurément pas quelque chose qu'Israël veut que Téhéran obtienne. Les guerres se poursuivent, et elles durent plus longtemps que nous le pensons, et elles prennent des tournures imprévues. J'espère maintenant que les choses prendront une tournure imprévue en Israël.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous allons rapidement faire un deuxième tour étant donné qu'il nous reste moins de 10 minutes.

**Le sénateur MacDonald :** Je veux revenir aux frontières, aux limites et à la légitimité historique dont vous avez fait mention. Le sénateur Greene en a parlé. Espérons qu'ils puissent gagner cette guerre et négocier pour mettre un terme à la guerre.

À votre avis, que devrait-il se passer avec la péninsule criméenne? Nous connaissons l'histoire de la Crimée. C'était un territoire traditionnel de la Russie. Elle a été annexée à l'Ukraine par Nikita Khrouchtchev, qui était un dirigeant à la fin des années 1950. Devrait-on aborder la question de la Crimée ou serait-il préférable de laisser tomber?

**M. Snyder :** On devrait laisser tomber la Crimée, dans la mesure où elle devrait être traitée comme une partie souveraine de l'Ukraine, ce qu'elle est du point de vue juridique. Dans un certain sens, l'histoire — je vais en parler et probablement prendre tout votre temps — mais l'histoire n'est pas pertinente dans un certain sens. La Fédération de Russie et l'Ukraine ont été créées en décembre 1991 en tant qu'États souverains mutuellement reconnus avec les frontières qu'elles avaient alors. Dès qu'on commence à parler de la manière dont les choses se sont passées, on ouvre une boîte de Pandore. La frontière entre l'Ukraine et la Russie a changé à quelques reprises durant l'Union soviétique, et non pas seulement en 1954. Je ne crois pas que c'est une raison pour revenir en arrière.

Si on revient en arrière — et maintenant vous n'avez plus le choix — l'idée selon laquelle la Crimée a toujours fait partie de la Russie est en quelque sorte un point de vue impérial, ce qui ne tient pas vraiment la route. Elle est devenue une partie de l'Empire russe à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, soit six siècles après la création d'un État mongol : tout d'abord la Horde d'or, puis quatre siècles du Khanat de Crimée.

Quatre siècles d'existence, c'est plutôt long, c'est plus long que l'existence du Canada et de l'Amérique. Lorsque l'État a été vaincu, sa population autochtone, les Tatars de Crimée, ont été déportés. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, environ un tiers d'entre eux sont partis. En 1944, tous les Tatars de Crimée, hommes, femmes et enfants, ont été déportés de force par la police secrète de l'État soviétique, vidant la péninsule de sa population autochtone, après quoi Khrouchtchev pouvait la déplacer de la Russie jusqu'en Ukraine, ce qu'il a fait pour la très bonne raison qu'on pouvait approvisionner en eau la Crimée depuis l'Ukraine, et non depuis la Russie, et approvisionner en électricité la Crimée depuis l'Ukraine, mais non depuis la Russie. Du point de vue de

peninsula. That decision was made on purely administrative grounds. Khrushchev dressed it up as a gift to Ukraine. Because of other problems with Ukraine, he dressed it up that way. Now people remember it as this gift and so on, and that's like a Russian cliché.

The international law here is totally unambiguous. Crimea is part of Ukraine just as much as Lviv was part of Ukraine, in my view, legally. Also, if we're going to get into the history, we have to be really careful with the notions that something has always been something, because generally it's the big empires that get to define the "always." When you dig down a little bit, it turns out there are peoples there who have a different story. With Crimea, there certainly is a people who have a different story.

**Senator Greene:** Thank you very much. I'll be as quick as I can. During the Second World War, we began to talk about how it would end and the future post-war, and so I don't think it's too early to talk about how this one will end, assuming it ends in a victory.

Does it include a Marshall type of plan for the region, or what optimistic thing can we think of that would help us out here?

**Mr. Snyder:** Thank you. A friend of mine —

**The Chair:** I would ask you — I'll get the other two senators who wanted to get quick questions in. We can collect the three questions and hear your response, just so everyone gets a chance.

**Senator Marwah:** Professor Snyder, there have been words emerging in recent weeks about tactical nuclear deployment, though, frankly speaking, "tactical nuclear" is an oxymoron in my view, but nevertheless those are the words emerging.

What happens if, as you say, Russia feels they are losing or gets desperate and does in fact use tactical nuclear deployment? What does the West do? If they respond, is that an attack on Russia, which unleashes a full-scale nuclear war? France has already said they will not get drawn into a nuclear quagmire. Is that an action that might break the resolve of the West?

**Senator MacDonald:** Yes, professor, personally, I agree with your assessment of Crimea, that it does belong to Ukraine. My question is: If it was on the table, do you think it would

la Russie, la Crimée est une île. Du point de vue de l'Ukraine, c'est une péninsule. Cette décision a été prise pour des motifs purement administratifs. Khrouchtchev a présenté la situation comme un cadeau à l'Ukraine. En raison d'autres problèmes avec l'Ukraine, il l'a présentée de cette façon. Aujourd'hui les gens s'en souviennent comme d'un cadeau et ainsi de suite, et c'est devenu un cliché russe.

Le droit international est tout à fait clair à ce sujet. La Crimée fait partie de l'Ukraine autant que Lviv faisait partie de l'Ukraine, à mon avis, du point de vue juridique. De plus, si nous plongeons dans l'histoire, nous devons vraiment faire attention à l'idée que quelque chose a toujours existé, parce que ce sont les grands empires qui peuvent généralement définir cette idée. Si on creuse un peu, il s'avère que des gens ont vécu là-bas une réalité différente. Pour ce qui est de la Crimée, il y a certainement des gens qui ont une histoire différente à raconter.

**Le sénateur Greene :** Merci beaucoup. Je serai aussi bref que possible. Durant la Seconde Guerre mondiale, nous avons commencé à parler de la manière dont elle se terminerait et de l'après-guerre; je ne pense donc pas qu'il est trop tôt pour parler de la manière dont celle-ci se terminera, en supposant qu'elle se termine par une victoire.

Est-il question d'un plan de type Marshall pour la région, ou bien pouvons-nous envisager quelque chose d'optimiste pour nous aider ainsi?

**M. Snyder :** Merci. Un ami à moi...

**Le président :** Je vous demanderais — je vais donner la parole aux deux autres sénateurs qui voulaient poser des questions rapidement. Nous pouvons recueillir les trois questions et entendre votre réponse, de sorte que chacun ait la possibilité de prendre la parole.

**Le sénateur Marwah :** Monsieur Snyder, il a été question au cours des dernières semaines de déploiement tactique des armes nucléaires, quoique, à franchement parler, « tactique » et « armes nucléaires » sont des termes contradictoires à mon avis, mais, quoi qu'il en soit, ce sont les termes qu'on utilise.

Qu'arrivera-t-il, comme vous le dites, si la Russie a l'impression de perdre ou devient désespérée et a recours en fait à un déploiement tactique des armes nucléaires? Que fera l'Occident? S'il intervient, est-ce une attaque contre la Russie, qui déclencherà une guerre nucléaire à grande échelle? La France a déjà dit qu'elle ne se fera pas entraîner dans un borbier nucléaire. S'agit-il d'une mesure qui pourrait faire fléchir l'Occident?

**Le sénateur MacDonald :** Oui, monsieur, personnellement, je suis d'accord avec votre évaluation de la Crimée, soit qu'elle appartient bel et bien à l'Ukraine. Ma question est la suivante : si

complicate or compromise Ukraine's support from the West or from its allies; in other words, would allies support Ukraine putting that on the table?

**The Chair:** So three easy ones there.

**Mr. Snyder:** I'm going to go Crimea, nuclear war and the future, in that order.

One thing I think that gets overlooked a little bit is that this is a war. So we tend to impose our various political and psychological paradigms on this thing. This isn't entirely political. The Russians are fighting the war in Ukraine largely from Crimea. The Iranian drones are launched from Crimea. Ukrainians can't fight this war without also fighting in Crimea. We might look away and not notice it, but they have been fighting in Crimea the entire time. They have been doing things in Crimea the entire time. From their point of view, of course, the war is not just happening in Crimea, it's about Crimea, and the Russians are perfectly aware they might lose Crimea. I do not see any reason for treating this differently than any other part of the country. I don't think that initiative should come from us.

On nuclear war, I wrote a long piece on my Substack about this, which I'm going to recommend to you. It's extremely unlikely that there will be nuclear use. The fact that the Russians don't actually seem to be concerned about it is a bit of a giveaway here. The Russian population is not concerned about it at all, and we are, which suggests to me that something is going on besides actual planning for it. In my view, if the Russians were going to use nuclear weapons because of a shock, that would have been back in Kyiv in March. That was the greatest shock they got. They are not going to get any bigger ones than that.

There are a lot of reasons why I think it's not going to happen. If there is tactical nuclear use, the Ukrainians have said, and I believe, they will keep fighting. There is no reason to think that a tactical nuclear use would change the contours of the war. I agree with you that it's a misnomer, that any use would be strategic. It wouldn't help Russia. The United States has communicated clearly to Russia that there are things that we can do that would make it more likely that Russia would lose this war quickly if they were to try to use tactical nuclear weapons.

Additionally, the Russians can't be sure the tactical nuclear weapons would work or that they wouldn't lose track of them along the way, which is something they tend to do regularly. I think the scenario is unlikely, but if it does happen, it will accelerate the end of the war, but it will accelerate a Russian defeat. That's the main outcome that it will have, because the

cette question était à l'ordre du jour, pensez-vous que cela compliquerait ou compromettrait le soutien que reçoit l'Ukraine de l'Occident ou de ses alliés? Autrement dit, les alliés soutiendraient-ils l'Ukraine si on abordait la question?

**Le président :** Donc, trois questions faciles à aborder.

**M. Snyder :** Je vais parler de la Crimée, de la guerre nucléaire et de l'avenir, dans cet ordre.

Une chose, je pense, qu'on oublie un peu c'est que c'est une guerre. Nous avons donc tendance à imposer nos divers modèles politiques et psychologiques à cet égard. Ce n'est pas totalement politique. Les Russes font cette guerre en Ukraine principalement à partir de la Crimée. Les drones iraniens sont lancés depuis la Crimée. Les Ukrainiens ne peuvent combattre sans également combattre en Crimée. Nous pouvons détourner le regard et ne rien voir, mais il y a des affrontements en Crimée depuis le début. Ils ont fait des choses en Crimée depuis le début. De leur point de vue, bien entendu, la guerre ne se passe pas uniquement en Crimée, mais ça concerne la Crimée, et les Russes sont parfaitement conscients qu'ils pourraient perdre la Crimée. Je ne vois aucune raison de traiter cette région différemment de toute autre partie du pays. Je ne crois pas que cette initiative devrait venir de nous.

Pour ce qui est de la guerre nucléaire, j'ai écrit un long texte à ce sujet sur mon compte Substack, que je vais vous recommander de lire. Il est très improbable qu'on aura recours aux armes nucléaires. Le fait que les Russes ne semblent pas vraiment préoccupés à ce sujet est quelque peu révélateur. La population russe n'est pas du tout préoccupée à ce sujet, mais nous le sommes, ce qui me laisse croire qu'il se passe autre chose que la planification concrète d'un tel recours. À mon avis, si les Russes devaient avoir recours aux armes nucléaires à la suite d'une crise, cela aurait eu lieu à Kyiv, en mars. C'est la plus grande crise qu'ils ont connue. Ils ne vont pas en connaître une plus grande que celle-là.

Il y a beaucoup de raisons pour lesquelles je crois que ça ne va pas arriver. S'il y a utilisation d'armes nucléaires tactiques, les Ukrainiens ont dit, et je le crois, qu'ils continueront à se battre. Il n'y a aucune raison de croire que l'utilisation d'armes nucléaires tactiques changerait le visage de la guerre. Je suis d'accord avec vous pour dire que c'est trompeur, que toute utilisation de ces armes serait stratégique. Ça n'aiderait pas la Russie. Les États-Unis ont déjà indiqué clairement à la Russie que nous pouvons faire certaines choses qui augmenteraient la probabilité que la Russie perde cette guerre rapidement si elle tentait d'avoir recours à des armes nucléaires tactiques.

De plus, les Russes ne peuvent être assurés que les armes nucléaires tactiques fonctionneraient ou qu'ils ne perdraient pas leur trace en cours de route, ce qui semble arriver régulièrement. Je crois que ce scénario est improbable, mais si c'était le cas, cela va accélérer la fin de la guerre, mais également la défaite de la Russie. C'est le principal résultat que cela aura, parce que les

commercial and military responses that the West can bring to bear — without using nuclear weapons — would then be overwhelming.

On to the future. I love this question, and I am glad I can close on it. I completely agree that just like the definition of defeat is political, the definition of victory is political. For Ukraine to have a victory, that means Ukraine has to be joining the European Union. There has to be something like a Marshall plan. There has to be something that Canadian and American and other businesses can be excited about joining. There has to be a big investment in Ukraine.

I have a colleague who is in Poznań, Poland, who is a competent person, and he says when this turns out, Ukraine has a chance to eclipse Poland and be the most important country in Eastern Europe. I believe that's true and that the Ukrainians have demonstrated that's true in these very trying circumstances. After victory, with the right kind of help, one can imagine a Europe with not just a secure but a very prosperous Ukraine in a way that benefits everyone. That's part of the victory: European Union enlargement, considerable Western state investment, with the prospect that we then end up with a much bigger zone of peace and prosperity than we started out with.

**The Chair:** Professor Snyder, we have come to the end of our time for you as our witness today. On behalf of the committee, I would like to thank you very warmly for spending an hour with us. We will continue to watch what you have to say online, on YouTube, wherever. Again, it's deeply appreciated on our part. Thank you very much.

**Mr. Snyder:** I appreciate the opportunity to speak to you. Thank you.

**The Chair:** Thank you.

Colleagues, there are two more items that I would like to raise with you. One is that you will have seen a message sent by our clerk this morning, and that is that we expect to start our study next week of Magnitsky and the Special Economic Measures Act, or SEMA, as mandated by the Senate, so if you have any ideas in terms of witnesses and others, that would be very helpful. Send any feedback that you have.

The other item is that steering has examined the question about a change of name for this committee. It would be a slight change of name but reflect the actual mandate that we have, and that is to add the word “development,” meaning international development. So Standing Senate Committee on Foreign Affairs, International Trade and Development.

mesures commerciales et militaires que l'Occident peut mettre en œuvre — sans avoir recours aux armes nucléaires — seraient alors massives.

Pour ce qui est de l'avenir, j'adore cette question, et je suis heureux de pouvoir terminer là-dessus. Je suis tout à fait d'accord pour dire que, tout comme la définition de la défaite, la définition de la victoire est politique. Pour que l'Ukraine obtienne la victoire, elle doit se joindre à l'Union européenne. Il faut quelque chose comme un plan Marshall. Il faut quelque chose qui pourrait intéresser les entreprises canadiennes, américaines et autres. Il faut un gros investissement en Ukraine.

J'ai un collègue à Poznan, en Pologne, qui est compétent et qui dit que, en fin de compte, l'Ukraine a la possibilité d'éclipser la Pologne et de devenir le pays le plus important de l'Europe de l'Est. Je crois que c'est vrai et que les Ukrainiens ont montré que ce l'est dans ces circonstances très difficiles. Après une victoire, et avec l'aide adéquate, on peut imaginer l'Europe non seulement avec une Ukraine en sécurité, mais avec une Ukraine très prospère d'une manière qui profite à tous. Ça fait partie de la victoire : l'élargissement de l'Union européenne, d'importants investissements des États de l'Occident, avec la possibilité de se retrouver avec une zone de paix et de prospérité beaucoup plus grande que celle d'avant.

**Le président :** Monsieur Snyder, nous avons épuisé le temps que nous avons pour vous aujourd'hui comme témoin. Au nom du comité, j'aimerais vous remercier très chaleureusement d'avoir passé une heure avec nous. Nous continuerons à rester à l'affût de ce que vous publiez en ligne, sur YouTube ou ailleurs. Une fois de plus, nous en sommes très reconnaissants. Merci beaucoup.

**M. Snyder :** Je suis reconnaissant d'avoir eu la possibilité de vous parler. Merci.

**Le président :** Merci.

Chers collègues, il y a deux autres points que j'aimerais aborder avec vous. Tout d'abord, vous aurez vu que notre greffière a envoyé ce matin un message, selon lequel nous prévoyons commencer la semaine prochaine notre étude de la loi de Magnitski et de la Loi sur les mesures économiques spéciales, ou la LMES, conformément au mandat du Sénat; donc si vous avez des idées en ce qui concerne les témoins ou autre chose, ça serait très utile. Faites parvenir vos commentaires.

Ensuite, le comité permanent a examiné la question du changement du nom de notre comité. Ça serait une légère modification du nom, mais qui refléterait le véritable mandat que nous avons; il s'agirait donc d'ajouter le mot « développement », au sens de développement international. Donc, ce serait le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, du commerce international et du développement.

We'll send a message out on that, but I just wanted to alert you to it. It puts us more in alignment with what Global Affairs Canada is since its amalgamation in 2013 with the Canadian International Development Agency, or CIDA.

Are there any other items that anyone would like to raise?

**Senator MacDonald:** I want to let my colleagues know that I won't be here next week. I'm going to the U.K., Westminster and Belfast. The trip has gotten very much more interesting.

**The Chair:** Anyone else? Thank you.

(The committee adjourned.)

Nous enverrons un message à ce sujet, mais je voulais simplement vous en aviser. Cela harmonise davantage notre mandat avec celui d'Affaires mondiales Canada depuis sa fusion en 2013 avec l'Agence de développement international, ou l'ACDI.

Y a-t-il d'autres points à aborder?

**Le sénateur MacDonald :** Je veux informer mes collègues que je ne serai pas ici la semaine prochaine. Je vais au Royaume-Uni, soit à Westminster et à Belfast. Le voyage est devenu beaucoup plus intéressant.

**Le président :** Quelqu'un d'autre? Merci.

(La séance est levée.)

---