

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 20, 2023

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:31 a.m. [ET] to examine, and report on, the Canadian Foreign Service and elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada; and, in camera, to carry out a comprehensive review of the provisions and operation of the Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) and the Special Economic Measures Act.

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 Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

[*English*]

Before we begin, I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves.

Senator M. Deacon: Good morning. Marty Deacon from Ontario.

[*Translation*]

Senator Gerba: Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

Senator MacDonald: Michael MacDonald from Nova Scotia.

Senator Coyle: Mary Coyle from Antigonish, Nova Scotia.

Senator Ravalia: Mohamed Ravalia from Newfoundland and Labrador.

Senator Woo: Yuen Pau Woo from British Columbia.

Senator Boniface: Gwen Boniface from Ontario.

Senator Cardozo: Andrew Cardozo from Ontario.

The Chair: Welcome, senators, and I wish to welcome all who are watching us today from across our country.

Today, we continue our study on Canada's Foreign Service — the objective of which is to evaluate if Canada's Foreign Service and foreign policy machinery are fit for purpose, and ready to respond to global challenges today and in the future.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 avril 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 31 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, afin d'en faire rapport, le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada; et à huis clos, pour effectuer un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski) et de la Loi sur les mesures économiques spéciales.

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

[*Français*]

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

[*Traduction*]

Avant que nous ne commençons, j'invite les membres du comité à se présenter.

La sénatrice M. Deacon : Bonjour. Je suis Marty Deacon, de l'Ontario.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, de Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse.

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

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

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

Le sénateur Cardozo : Andrew Cardozo, de l'Ontario.

Le président : Soyez les bienvenus. Je souhaite également la bienvenue à nos auditeurs de partout dans notre pays.

Aujourd'hui, nous poursuivons l'étude du Service extérieur canadien pour déterminer si lui et l'appareil de politique étrangère sont adaptés à leur objet et s'ils sont prêts à répondre à la situation mondiale d'aujourd'hui et de demain.

To discuss the matter, we are very honoured to welcome, by video conference, the Honourable Lloyd Axworthy, the former minister of foreign affairs from 1996 to 2000. Welcome, Mr. Axworthy, to the committee, and thank you for being here.

Before we hear your remarks, Mr. Axworthy, and proceed to questions and answers, I wish to ask members to please refrain from leaning in too close to the microphone, or remove your earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff and our interpreters who are wearing earpieces for their work.

We are ready to hear your opening remarks, Mr. Axworthy, and these will be followed by questions from senators and your answers. You have the floor.

Hon. Lloyd Axworthy, P.C., Former Minister of Foreign Affairs, as an individual: Thank you very much, Mr. Chair. I really appreciate the invitation. It's good to see you again. I welcome the opportunity to have a good discussion with members of the committee. I think you are focusing on a very crucial part of the infrastructure for Canada's diplomacy.

Let me begin by providing you with a little bit of context: As you pointed out, I served as the foreign minister in Jean Chrétien's government for close to five years which, compared to the revolving door that we have had recently, is a pretty long stretch. It is a very important factor to take into account. It gives you a long runway to continue to see where you lift off and where you land.

For me, it was the culmination of a very long boyhood dream. When I was a 17-year-old high school student in the north end of Winnipeg, I heard Mike Pearson talk about what it meant to be a Canadian and how Canada could make a difference. He was newly a Nobel Prize winner, and had been a major participant in the creation of the UN and other areas. I came away from that meeting struck by the fact that there was a calling — there was a vocation — both individually for me and for the country as a whole.

It was interesting that around 30 years later, I ended up being in the position to follow in those footsteps — to try to design and set a course for Canada's role in the world.

I should say, by way of full disclosure, that it did not come to me in a straight path. I thought that my first step after graduating from university and graduate school was to take the exams for the Foreign Service. Well, I did not make the cut. As a result, I had to take the political route to work my way up through being a member of the House of Commons — a somewhat strange pathway, but not unknown.

What I learned from following the different foreign ministers that we have had over our time is that part of the job is being a plumber: You are fixing leaks. You are responding to

Pour en discuter, nous sommes très honorés d'accueillir, par vidéoconférence, l'honorable Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires étrangères, de 1996 à 2000. Soyez le bienvenu à notre comité. Merci d'être avec nous.

Avant d'entendre votre déclaration puis de passer aux questions, je demande aux membres de bien vouloir éviter, en se penchant, de s'approcher trop près du microphone ou, ce faisant, d'enlever leurs écouteurs, pour prévenir tout retour de son qui pourrait être nuisible au personnel du comité et à nos interprètes, qui portent des écouteurs pour leur travail.

Nous sommes prêts à entendre votre déclaration, après quoi les sénateurs vous questionneront. Vous avez la parole.

L'honorable Lloyd Axworthy, c.p., ancien ministre des Affaires étrangères, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis vraiment sensible à votre invitation. Je me réjouis de vous revoir. Je suis heureux de l'occasion d'avoir une bonne discussion avec les membres du comité qui, d'après moi, se focalise sur un élément essentiel de la diplomatie canadienne.

Permettez que je commence en vous situant un peu dans le contexte. Comme vous l'avez fait remarquer, j'ai été ministre des Affaires étrangères du premier ministre Jean Chrétien pendant près de cinq ans, ce qui, par rapport à la valse récente des ministres, se situe dans une durée assez longue. C'est un facteur important à prendre en considération. Un long parcours permet de voir d'où on part et où on atterrira.

Pour ma part, ç'a été l'aboutissement d'un très vieux rêve de jeunesse. Alors que j'étais un écolier de 17 ans, dans le quartier nord de Winnipeg, j'ai entendu Mike Pearson expliquer ce que ça signifiait que d'être Canadien et comment le Canada pouvait changer les choses. Lauréat d'un prix Nobel depuis peu, il avait été un acteur important de la création des Nations unies et dans d'autres domaines. J'ai ressenti comme un appel, une vocation, tant pour moi-même que pour l'ensemble du pays.

Il est intéressant que, une trentaine d'années plus tard, je me sois retrouvé en mesure de marcher sur ces traces — pour concevoir et planifier le rôle du Canada dans le monde.

Je ne vous cacherai pas que je n'ai pas reçu de révélation subite. J'ai cru devoir d'abord, après mes études universitaires et supérieures, me présenter aux examens du Service extérieur. Je n'ai pas fait l'affaire. J'ai donc dû faire un détour politique pour m'élever, en devenant député à la Chambre des communes — un parcours quelque peu bizarre, mais qui n'est pas inédit.

La leçon que j'ai tirée de mon observation des divers ministres des Affaires étrangères qui se sont succédé à l'époque est que la tâche consiste en partie à réparer les pots cassés. On réagit à des

emergencies. You are doing transactions. But, from time to time, you have to look at the architecture, the engineering and the design, and see whether, in fact, the water main system is broken and has to be fixed. In other words, you have to move away from transactions and daily events, and put in some kind of framework — a paradigm, or a set of goals and visions — that can give you instruction and definition about where you want to go as a country.

Fortunately, for me, when I took office in early 1996, we were in an incredible time of change: The Berlin Wall had collapsed. The Cold War conventional wisdoms were now being disputed. There was a lot of flux and flexibility. It was an opportune time to begin thinking through the way in which Canada could play a distinctive role, as well as the kind of positioning we would take in this new environment.

It was a time of turbulence. We know that. We also know that, domestically, Canada was not well placed. We were under extreme financial pressure from the international financial institutions. We had been going through a very risky time due to the threat of separatism in Canada; that was a major preoccupation. It was not a particularly good time for innovation reform.

At the same time, it meant that there were some pluses. I had the advantage of being with a Prime Minister who was prepared to give leeway to ministers and decisions. It wasn't totally centrally controlled. There was discussion. There was consultation. There was sitting in planes at night and talking about our views. When the mandate came, I was expected to live up to the mandate, and, if it worked, that would be okay. If it didn't work, I would probably look for new employment. But it was an area of fairly high discretion.

I was also faced with what was going on at the time: major budget cuts. The kind of neo-liberalism of that era was having a full impact on the canal way, and, as a result, Foreign Affairs, Defence and others of our tool kit that enabled us to play a role in the world were being hamstrung — restricted. There wasn't a lot of walking money to try new things.

However, the pluses were there. In the preparation for coming into government in 1993 and putting forward the Red Book campaign platform, I was asked to conduct a lot of consultation across Canada. I think the reflection of that was in the Red Book.

There was a very clear statement of government policy. It said that Liberals believe that Canadians want their national government to play a more active, independent and international role in the world of change. That was what I took as the mandate because it was one that had been fully and carefully worked out through long periods of consultation with the militants in the

situations d'urgence, on transige, mais, de temps à autre, il faut prendre du recul, examiner l'ensemble, les mécanismes, les plans et se demander si l'ensemble est détraqué et doit être réparé. Autrement dit, il faut se distancier du quotidien et faire appel à une sorte de stratégie, de modèle ou à un ensemble d'objectifs et de visions pour servir de guide à notre pays.

Heureusement, mon entrée en fonctions, début 1996, coïncidait avec une époque de changement incroyable. Le mur de Berlin s'était effondré. On contestait désormais les sagesse conventionnelles héritées de la guerre froide. Ça bougeait beaucoup et dans tous les sens. Le moment se prêtait à une réflexion sur le rôle distinctif que le Canada pouvait jouer et sur la position qu'il adopterait dans ce nouvel environnement.

C'était une époque de turbulences. Nous le savons. Nous savons également que le Canada, sur le plan intérieur, se trouvait dans une position inconfortable. Nous subissions des pressions financières extrêmes de la part des institutions financières internationales. Nous avons été exposés à beaucoup de risques, en raison de la menace de séparatisme, cause de grandes inquiétudes. L'heure n'était pas particulièrement à l'innovation ou à la réforme.

En même temps, ça signifiait qu'on pouvait profiter de certains avantages. J'ai eu celui d'avoir un premier ministre prêt à donner leurs coudées franches à ses ministres. Tout n'était pas entièrement centralisé. Il y avait des discussions, des consultations, des séances, la nuit, à bord des avions, pour des échanges d'opinions. Une fois le mandat connu, on s'attendait à ce que je sois au moins à la hauteur. Sinon, je devrais peut-être chercher un nouvel emploi. Mais c'était un domaine où on disposait d'un pouvoir discrétionnaire assez grand.

J'ai également affronté une réalité de l'époque, d'importantes compressions budgétaires. Le genre de néolibéralisme à la mode frappait de plein fouet le « canal way » et, en conséquence, les Affaires étrangères, la Défense et d'autres ministères qui nous permettaient de jouer un rôle dans le monde étaient paralysés. Nous disposions de peu d'argent pour expérimenter.

Mais il y avait des avantages. En vue de l'accession au pouvoir, en 1993, et dans la présentation de la plateforme de la campagne axée sur le Livre rouge, on m'a demandé d'animer un grand nombre de consultations dans tout le Canada, dont s'est beaucoup inspiré le Livre rouge.

La politique du gouvernement, qui était que les libéraux croyaient que leur gouvernement national devait jouer un rôle plus actif, plus indépendant et plus international dans le monde en changement, était très clairement énoncée. C'est ce que j'ai considéré comme le mandat, parce que la question avait été soigneusement et entièrement disséquée à la faveur de longues

party, interest groups and civil society groups. We felt that was a reflection of where Canada was at.

The important point to make here is that, first, to have effective foreign policy, there has to be a good rapport or relationship between the Minister of Foreign Affairs and the Prime Minister. If they are at odds, if they are not on the same page or if they are not talking very often, then you are not going to have an effective implementation. That means you have to find some common objectives. You have to translate the broader rhetoric of the Red Book campaign platform and turn it into actionable directions.

In terms of a big plus, I also found that when I moved from the phase four offices of human resources — where I had been the minister for a year and a half in a department that had just been recently melded, with no particular unity in its culture or its outlook — to go to the Lester B. Pearson Building — where there was a cadre of highly trained Foreign Service professionals steeped in a history that went back to the 1930s and who were knowledgeable in the ways of diplomacy — I recognized that was, without a doubt, the most important tool in the tool kit for me to use. It included mobilizing that particular red line of diplomacy that we had strung around the world and that we had located in Ottawa.

I was fascinated by the deluge of telegrams that ambassadors such as you would send in — some of them were almost Shakespearean in their tone. But it was a fascinating connection about the way the world was working. It was much more insightful than anything you could read in a national newspaper or watch on a CBC broadcast. It was an unparalleled network of communication, intelligence and advice.

To me, this is fundamental for your committee to look at: How do we keep up that ability and capacity to have an open two-way network — a reciprocity of ideas coming in and going out, and intelligence coming in and going out? I'm not sure that we have paid enough attention to that. We have turned over a lot of it to the Canadian Security and Intelligence Service, or CSIS, and other groups. I think Global Affairs Canada itself should be a much stronger repository for that kind of international information.

It is even more critical today when there is so much worry about the interference and the way that people are using new information technologies to interfere.

I also saw some flaws when I arrived. As I have already mentioned, the subtraction of funds on an annual budget basis was demoralizing for the Foreign Service. It prohibited innovation; there wasn't a lot of scope for new ideas. Much of the focus at that time was on Canada-U.S. relations — a continentalist point of view applied. Not a lot of attention was being paid to other parts of the world, including Africa, the

périodes de consultation avec les militants du parti, des groupes de pression et des groupes de la société civile. Nous estimions que c'était un reflet de la position du Canada.

Il importe de retenir d'abord que, pour une politique étrangère efficace, les relations entre le premier ministre et le ministre des Affaires étrangères doivent être excellentes. Les deux ne doivent pas diverger d'opinion ni se parler peu. Ils doivent donc se trouver des objectifs communs et traduire la rhétorique générale de la plateforme de la campagne en orientations qui permettent d'agir.

J'ai également constaté qu'un avantage important dont je pouvais profiter à mon départ des bureaux des Ressources humaines de la phase IV — un ministère créé récemment à partir d'éléments hétérogènes, sans unité particulière de culture ou de mentalité, que j'avais dirigé pendant une année et demie — pour l'édifice Lester B. Pearson était un cadre de professionnels très qualifiés du Service extérieur. Très imprégné dans une histoire qui remontait aux années 1930, il était rompu aux façons de faire de la diplomatie et j'y ai reconnu, au premier coup d'œil, le principal outil à ma disposition, notamment l'accès à cette ligne rouge particulière de la diplomatie que nous avons déroulée dans le monde entier à partir d'Ottawa.

J'étais fasciné par le déluge de télégrammes que des ambassadeurs comme vous enverraient — dont le ton, pour certains d'entre eux, serait presque shakespearien. Mais c'était un lien fascinant sur le fonctionnement du monde. C'était beaucoup plus pénétrant que tout ce qu'on pourrait lire dans un journal national ou entendre dans un reportage de Radio-Canada. C'était un réseau sans équivalent de communication, de renseignement et de conseils.

D'après moi, il est essentiel que votre comité examine les moyens pour que nous conservions cette capacité de disposer d'un réseau bilatéral ouvert — une réciprocité d'idées et de renseignements qui vont et viennent. Je ne suis pas certain que nous y ayons prêté assez attention. Nous en avons cédé une grande partie au Service canadien du renseignement de sécurité et à d'autres groupes. Je suis d'avis qu'Affaires mondiales Canada pourrait être lui-même un dépôt beaucoup plus solide pour ce genre de renseignements internationaux.

C'est encore plus décisif aujourd'hui alors qu'on s'inquiète tellement de l'ingérence extérieure et de l'emploi de nouvelles techniques informatiques pour l'exercer.

J'ai aussi constaté quelques défauts à mon arrivée. Comme je l'ai dit, la revue à la baisse de budget annuel avait un effet démoralisant sur le service extérieur. Elle interdisait l'innovation; elle laissait peu de place à l'éclosion d'idées nouvelles. À l'époque, on privilégiait en grande partie les relations canado-états-uniennes — selon un point de vue continentaliste. On prêtait peu attention aux autres parties du

Americas and what was beginning to emerge in terms of our connection at the UN. I felt that there would have to be a shift in that.

I also noticed that, as a department — and they were not alone in this — there wasn't much outreach to the public. There wasn't much engagement with Canadians, whether they were non-governmental organizations, or NGOs; civil society; think tanks; university academics; or people on the street. There wasn't a lot of tapping into that kind of repository of ideas, interests and commitment.

One of the things that I set about doing was to change that. Mr. Chair, you would remember that we set up a special in-departmental think tank. It was the Canadian Centre for Foreign Policy Development where the deputy minister and I could initiate outreach, connections, consultations and new research to help us be informed on some of the new issues emerging. We set up an internship program where 2,000 young Canadians were recruited to work in our embassies and consulate posts abroad, as well as in the headquarters in Ottawa, to help conduct some additional ancillary information gathering and outreach. We also set up a lot of major advisory groups. As a ministerial group, we also had a series of regular consultations with the NGOs to ensure they were full participants in the making of policy.

Out of that particular exercise came what was probably the most significant decision: to recalibrate our efforts around the concept of human security. That was basically a UN idea, but it dealt with the fact that security is as much based upon the protection of people as it is on the protection of the nation-state. I still think that is a fundamental axiom for Canada to follow. That is what we're good at; we understand that. We have an effective, responsible population that approves of that.

Then, I got very lucky because along came the opportunity to take a leadership role in the movement toward the banning of anti-personnel land mines. I was doubly lucky because within the Department of Foreign Affairs, at the time, there was a small unit that had been working on the land mine issue for over a year. They were smart, tough and knowledgeable, with great connections. Once we gave them the opening — I think my predecessor André Ouellet had started that, and the Prime Minister was interested — I basically said, "Here is the best example of a human security initiative." As many of the committee members will know, we went on to take a leadership role in signing the Ottawa Treaty which banned land mines. If people want a little bit of significance, rough computations indicate that close to a quarter of a million people have been saved from being wounded or maimed.

monde, notamment à l'Afrique, aux Amériques et aux liens qui commençaient à s'ébaucher avec les Nations unies. J'ai pressenti là des changements à venir.

J'ai également remarqué que le ministère — et il n'était pas le seul dans ce cas — s'adressait peu au public. Il avait peu de contacts avec les Canadiens, membres ou non d'organisations non gouvernementales, de la société civile, de laboratoires d'idées, universitaires, individus quelconques. On négligeait ce réservoir d'idées, d'intérêts et d'engagement.

J'ai notamment entrepris de changer cet état de choses. Vous vous rappellerez, monsieur le président, que nous avons créé un laboratoire spécial d'idées dans le ministère, le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, où le sous-ministre et moi, nous pouvions prendre l'initiative de nous adresser à des gens, de nouer des liens, d'entamer des consultations et de nouvelles recherches pour nous aider à rester informés sur certains nouveaux enjeux. Nous avons institué un programme de stages qui a permis de recruter 2 000 jeunes Canadiens pour travailler dans nos ambassades et postes consulaires à l'étranger ainsi qu'à l'administration centrale d'Ottawa, pour contribuer à certaines opérations auxiliaires de collecte de renseignements et de prise de contacts. Nous avons également créé beaucoup d'importants groupes consultatifs. Notre groupe ministériel a organisé une série de consultations régulières avec les ONG pour en faire des participants à part entière à l'élaboration de la politique.

Cet exercice particulier a peut-être donné lieu à la décision la plus importante : étalonner nos efforts autour de la notion de sécurité humaine. C'était essentiellement une idée des Nations unies, mais qui tenait compte du fait que la sécurité se fonde autant sur la protection des gens que sur celle de l'État-nation. Je persiste à croire que c'est un axiome sur lequel le Canada doit se fonder. Voilà en quoi nous excellons; nous le comprenons. Notre population efficace, responsable, l'approuve.

Ensuite, j'ai eu la chance particulière de pouvoir me charger d'un rôle de premier plan dans la direction du mouvement pour l'interdiction des mines terrestres antipersonnel. J'ai été doublement chanceux, parce que, au ministère des Affaires étrangères de l'époque, une petite unité travaillait sur le dossier depuis plus d'un an. C'était une équipe intelligente, dure à la tâche et très compétente, qui avait des relations. Dès que nous lui avons entrouvert la porte, — je pense que mon prédécesseur André Ouellette en était l'initiateur et que le premier ministre était d'accord — j'ai essentiellement affirmé que c'était le meilleur exemple d'une initiative de sécurité humaine. Comme beaucoup de membres de votre comité le savent, nous avons ensuite pris l'initiative de signer le traité d'Ottawa interdisant les mines terrestres. Pour vous donner une idée de son importance, des calculs rapides montrent qu'il a permis à près d'un quart de million de personnes d'échapper à des accidents qui les auraient blessés ou estropiés.

It also set up a brand new standard for international diplomacy where governments could be challenged and assessed regarding the degree to which they met their commitments. It also opened up for us, as a department, a whole new set of relationships, connections, friendships and allies because we had direct contact with the 120 countries that came to Ottawa to sign the treaty. We were able to establish relationships.

I would say that led to the invitation, or opportunity, to undertake a whole new series of human security-related initiatives. We were very active in the creation of the International Criminal Court and the signing of the Rome Statute. We took a strong role in the whole issue to provide a new convention for the protection of war-affected children. We became very much involved in the efforts of the United Nations to get the change in. We actually worked to establish the Human Security Network — it was 13 countries, 7 or 8 major NGOs and international institutions, like the Red Cross, that met regularly to track out a mapping of a forward human security agenda.

I will tell you that, for two years, it became the touchstone of our foreign policy. It showed that soft power — using influence — has a very strong ability to change decisions and to get people onside, particularly to provide reform.

The idea for the committee to consider is that we are at a similar crossroads today as we were in the 1990s. There is a whole new set of factors and emergencies. It will require a redesign — a vision, and an architecture — at Global Affairs Canada to be able to respond to it.

I do not think that Canadians are being engaged in an open debate about where we should go. I think that the department suffers severely due to ongoing cutbacks, restrictions and zoning. I think that too much of the leadership of the department is accounted for budgetary reasons — not for reasons of new policy or new direction.

We need to recast and redesign the way in which decisions are made, and let Global Affairs Canada take a much more central role in defining the international presence and posture of Canada.

That is a fairly short summary. I tried to cover a lot of history in a short time, but I welcome and I am open to any questions or discussions that you would like to have.

The Chair: Thank you very much for your remarks, Mr. Axworthy. I want to acknowledge that Senator Housakos of Quebec has joined the meeting.

Ç'a également permis d'instituer une norme nouvelle de diplomatie internationale par laquelle on pouvait évaluer et contester les gouvernements par rapport à la réalisation de leurs engagements. Cela a permis au ministère d'établir une nouvelle série de relations, de nouer des liens nouveaux, de conclure des amitiés et des alliances, parce que nous avons directement contact avec les 120 pays qui sont venus signer le traité à Ottawa. Nous avons pu établir de bons rapports.

Cela a conduit à favoriser ou à appeler de nos vœux les occasions pour entreprendre toute une série nouvelle d'initiatives touchant la sécurité humaine. Nous avons activement travaillé à la mise sur pied de la Cour pénale internationale et à la signature du Statut de Rome. Nous avons joué un rôle marquant dans cette question pour aboutir à une nouvelle convention pour la protection des enfants touchés par la guerre. Nous avons participé très intensivement aux efforts des Nations unies pour apporter les changements voulus. Nous avons travaillé à l'établissement du Réseau de la sécurité humaine — 13 pays, 7 ou 8 grandes ONG et institutions internationales comme la Croix-Rouge, qui se sont régulièrement rencontrés pour élaborer un plan de sécurité humaine.

Pendant deux ans, je vous le dis, c'est devenu la pierre de touche de notre politique étrangère. Ç'a démontré que l'influence — le pouvoir de velours — est très efficace pour changer les décisions et obtenir des adhésions, particulièrement en vue de réformes.

Le comité doit essentiellement reconnaître que nous nous trouvons à un carrefour semblable à celui des années 1990. Un ensemble inédit de facteurs et de situations d'urgence existe maintenant, qui exigera d'Affaires mondiales Canada une réorganisation et une vision nouvelle pour y répondre.

Je ne crois pas que les Canadiens prennent actuellement part à des échanges francs sur ce que nous devrions faire. J'estime que le ministère est gravement affligé par des réductions budgétaires constantes, diverses restrictions et une concentration régionale des efforts. Une trop grande partie de la direction du ministère doit rendre des comptes en fonction d'impératifs budgétaires plutôt que de l'établissement de politiques ou d'orientations nouvelles.

Nous devons repenser la façon dont les décisions sont prises, et laisser Affaires mondiales Canada jouer un rôle beaucoup plus central dans la définition de la présence du Canada et de sa situation à l'international.

C'est un résumé assez succinct. J'ai tenté de couvrir de grands pans en peu de temps, mais je suis prêt à répondre à toutes vos questions et à discuter avec vous.

Le président : Merci beaucoup pour votre déclaration, monsieur Axworthy. Je tiens à souligner que le sénateur Housakos, du Québec, s'est joint à la réunion.

Colleagues, I want to, as usual, advise you that you will have a maximum of only four minutes per question, so please keep your preambles short and your questions precise.

That also goes for the witness, Mr. Axworthy.

Mr. Axworthy: I hear you.

The Chair: I have always wanted to say that.

Senator Ravalia: Thank you, Mr. Axworthy, for your very insightful remarks, and for your many contributions to our country.

In the current global context of an increasingly polarized world, how do you feel that we can best work with our allies and partners to create a pathway to a more effective and equitable world order, given the current state of our foreign affairs?

Mr. Axworthy: Do you want to ask two questions, or should I answer this directly?

The Chair: Yes, please answer directly.

Mr. Axworthy: I think right now there is a real open territory. If you were using football terms, there is space for open field running.

We have certain talents and abilities to convene, to mobilize, to innovate and to put things forward, and we have a whole new set of issues that the great powers — as they flex muscles — are not paying a lot of attention to.

Look at what is going on in the field that I am working in right now regarding migration and refugees. The system is broken; it is not working. Everyone is closing their borders. Everyone is shrinking their commitments, and I think Canada is probably the best-placed country in the world to provide a counter to that, and to provide a whole new set of thoughts about how we have a migration system that ensures that people who are forcibly displaced have a place to go — a sanctuary. That requires a much larger and different set of international networks and collaborations than we have right now. This is one example.

Another example, I think, is clearly regarding the issue of what we are facing in terms of the re-emergence of the nuclear threat. You have Mr. Putin brandishing his weapons and the Chinese responding. We are, again, approaching the point where the muscle-heavy nuclear powers are beginning to put the world at risk.

From 1945, Canada took a leading role in asking for an international system of management and control. There is a major debate going on in the world right now about the banning

Chers collègues, je souhaite, comme à mon habitude, vous informer que vous n'aurez que quatre minutes par intervention, donc je vous prie de garder vos préambules courts et de poser des questions précises.

Il en va de même pour le témoin, monsieur Axworthy.

M. Axworthy : C'est noté.

Le président : J'ai toujours voulu dire ça.

Le sénateur Ravalia : Merci pour vos remarques perspicaces, monsieur Axworthy, ainsi que pour vos nombreuses contributions à notre pays.

Dans le contexte mondial actuel où la polarisation est croissante, quelle serait, à votre avis, la meilleure façon pour nous de travailler avec nos alliés et partenaires à la création d'une voie vers un ordre mondial plus efficace et équitable, compte tenu de l'état actuel de nos affaires étrangères?

M. Axworthy : Voulez-vous poser deux questions ou devrais-je répondre à cela directement?

Le président : Oui, s'il vous plaît, répondez directement.

M. Axworthy : Actuellement, je crois que c'est grand ouvert. Si j'utilisais une expression de football, je dirais qu'il y a un beau corridor de course.

Nous avons des talents et des aptitudes avérés pour convoquer, pour mobiliser autrui, pour innover et pour promouvoir des choses, et il y a toute une gamme de nouveaux problèmes auxquels les grandes puissances, occupées à montrer les dents, ne portent pas vraiment attention.

Regardez ce qui se passe dans le domaine où je travaille en ce moment, en matière de migration et de réfugiés. Le système est détraqué, il ne fonctionne pas. Tout le monde ferme ses frontières. Tout le monde réduit ses engagements et, selon moi, le Canada est probablement le pays le mieux placé pour contrer cette tendance et offrir de nouvelles avenues à la lumière de notre système de migration qui veille à ce que les personnes qui sont déplacées de force aient un endroit où aller, un refuge. Pour ce faire, il faut un ensemble de collaborations et de réseaux internationaux beaucoup plus vaste et varié que ce qui existe aujourd'hui. C'est un exemple.

Un autre exemple a manifestement trait à la réémergence de la menace nucléaire que nous connaissons aujourd'hui. M. Poutine brandit ses armes et les Chinois réagissent. Là encore, nous approchons du point où les puissances nucléaires portées sur les démonstrations de force commencent à mettre le monde en danger.

Dès 1945, le Canada a joué un rôle de premier plan dans la demande d'un système international de gestion et de contrôle. Il y a un débat majeur à l'heure actuelle dans le monde sur le

of nuclear weapons. Canada is not a participant in that. Why have we abandoned our 40 years of tradition? I do not know. I do not understand why, basically, we have withdrawn from that field.

I think another area that is very important is the whole question of democratic reform. Michael Adams wrote an essay as a pollster that was published in *The Globe and Mail*, and said that right now Canada has the most tolerant, diverse cultural society in the world.

How do we begin to take advantage of that particular Canadian characteristic and attitude in order to ensure that we build upon it in terms of our own democracy, and then also provide models and lessons?

Our Canadian Charter of Rights and Freedoms should be a model out there for the rest of the world, and we should be using it as the basis of our foreign policy.

Senator Ravalia: Thank you.

Senator Cardozo: Welcome, Mr. Axworthy.

I should say — full disclosure — that I have been a long-time fan of Mr. Axworthy in his various roles, and I have had the good opportunity to work with him on various occasions over the years.

Welcome here, sir. It is wonderful to see you and hear your thoughts about what is going on.

I look at the world, and I am thinking about the period when you were the Minister of Foreign Affairs, and then you continued to be involved in Global Affairs Canada on the refugee front. Are things today — they just seem to be infinitely worse than they were — more complex and more dangerous throughout the world than they were during your time as the foreign minister? Do you share that view?

I look at the problem areas, such as China, Russia and many other parts of the world. I look at the untapped opportunities with Asia and Africa.

My two-part question is as follows: What are your thoughts about what the heck is going on in the world, and, in regard to the question of today, how can the public servants at Global Affairs Canada work on those issues? What is the best way of channelling the large number of diplomatic corps and people based in Ottawa?

Mr. Axworthy: Senator, as I said in my opening remarks, I think that the core of Foreign Service knowledge, experience and history is one of the great assets that Canada has, but we have been wearing away those assets by nickel and diming, by

bannissement des armes nucléaires. Le Canada n'y participe pas. Pourquoi avons-nous abandonné une tradition de 40 ans? Je ne le sais pas. En gros, je ne comprends pas pourquoi nous nous sommes retirés de ce domaine.

Je crois que toute la question de la réforme démocratique est un autre domaine très important. Michael Adams a écrit un essai à titre de sondeur qui a été publié dans le *Globe and Mail* et dans lequel il affirme que, actuellement, le Canada est la société la plus tolérante et culturellement diversifiée au monde.

Comment pouvons-nous commencer à tirer profit de cette caractéristique et de cette attitude propres au Canada de sorte à fortifier notre propre démocratie, mais aussi à fournir des modèles et à transmettre les leçons tirées?

La Charte canadienne des droits et libertés devrait être un modèle pour le reste du monde, et nous devrions l'utiliser comme fondement de notre politique étrangère.

Le sénateur Ravalia : Merci.

Le sénateur Cardozo : Bienvenue, monsieur Axworthy.

J'admets, en toute transparence, admirer depuis longtemps M. Axworthy, dans ses différentes fonctions, et avoir eu la bonne fortune de travailler avec lui à diverses occasions au fil des ans.

Bienvenue, monsieur. C'est merveilleux de vous voir et de vous entendre sur ce qui se passe.

Je regarde le monde, puis je pense à la période où vous étiez ministre des Affaires étrangères, puis où vous avez continué à participer aux activités d'Affaires mondiales Canada dans le dossier des réfugiés. Est-ce que l'état des lieux à l'échelle du globe, qui semble infiniment plus grave aujourd'hui qu'à l'époque, est plus complexe et dangereux que lorsque vous étiez ministre des Affaires étrangères? Êtes-vous d'accord avec ce point de vue?

Je regarde les régions problématiques, comme la Chine, la Russie et beaucoup d'autres régions du monde. Je pense aux occasions qui ne sont pas saisies en Asie et en Afrique.

Ma question en deux volets est la suivante : que diable se passe-t-il dans le monde selon vous et, par rapport à la question du jour, de quelle façon les fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada peuvent-ils traiter de ces questions? Quelle est la meilleure façon de canaliser le grand nombre de membres du corps diplomatique établis à Ottawa?

M. Axworthy : Sénateur, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, je crois que les connaissances, l'expérience et l'histoire du service extérieur constituent l'un des grands atouts du Canada, mais que nous avons mis ces atouts à rude

shredding and by not providing the resource base, or the opportunities, to really strike out.

We have already gone through three or four of the major challenges that we face, and I think it's important to have a foreign affairs department that is smart, quick, mobile and democratic in its own way. I would begin by correcting what I think has been a mistake in the last decade or so which is cutting off access to so many Canadians, whether they are in a think tank — as you were at one time, Senator Cardozo, in the Pearson Centre for Progressive Policy — or other kinds of academic institutions, or people at the neighbourhood level, and then getting the discussions going.

The problems that we faced coming out of the climate are ones that have to take a very strong political involvement. You are right in the sense that we are looking at the hovering of new authoritarian powers who are, once again, asserting that might makes right.

At the same time, I'm also encouraged by, as I look around at the street demonstrations in Iran, the way in which public will has been able to change policies in the United States on a number of key areas, such as pushing back against right-wing trends, and even in our own country, including the ability of the public to take real issue — which, I think, is different from the government — with things like climate.

I really do believe that there is a strong, untapped element of public participation, involvement and engagement that has a massive international impact. And I think that — to me — is what we, as a government and as a country, should be building upon.

I mentioned the Human Security Network that we set up in the 1990s. It included 13 countries; a large number of NGOs; international institutions, like UNICEF and the Red Cross; and the United Nations High Commissioner for Refugees — and we were working together. We had common agendas. We went to the United Nations. We were able to ensure reform was made.

To me, that convening, mobilizing and entrepreneurial role for Canada is one that we need to redesign and re-enact.

The Chair: Thank you.

Senator Woo: Good morning, Mr. Axworthy.

I wanted to pick up on your opening remarks about how you entered the Foreign Service through the indirect route. You had to do that partly because the Foreign Service is, for all intents and purposes, a closed structure, whereby it does not allow for entry through intermediate points from outside of the service.

épreuve en rognant, en détruisant et en bloquant les ressources ou les occasions, ce qui nous empêche d'en tirer le plein potentiel.

Nous avons déjà vécu trois ou quatre changements majeurs, et il me semble important d'avoir un ministère des Affaires étrangères qui soit futé, rapide, agile et démocratique à sa façon. Je commencerais par corriger ce qui m'apparaît comme une erreur de la dernière décennie environ, soit couper les liens avec énormément de Canadiens, qu'il s'agisse de groupes de réflexion, comme vous en étiez, à une autre époque, sénateur Cardozo, au Centre Pearson pour des politiques progressives, ou d'autres types d'établissements universitaires ou de personnes dans les collectivités, puis j'alimenterais les discussions.

Les problèmes que nous avons connus dans ce climat nécessitent un engagement politique très actif. Vous avez raison dans la mesure où nous voyons de nouveaux pouvoirs autoritaires se profiler, pouvoirs qui, là encore, estiment que la force crée le droit.

En même temps, quand je vois les manifestations dans les rues en Iran, je suis aussi encouragé par la façon dont la volonté populaire peut changer les politiques aux États-Unis dans divers secteurs clés, comme la contre-réaction aux tendances de l'extrême droite, même dans notre propre pays, y compris la capacité de la population de se soucier véritablement de choses comme le climat, ce qui diffère du gouvernement selon moi.

Je suis persuadé qu'il y a un volet solide et inexploité de la participation et de l'engagement populaires qui a une incidence internationale majeure. Et, à mon sens, c'est là-dessus que nous devons bâtir, en tant que gouvernement et pays.

J'ai mentionné le Réseau de la sécurité humaine, créé dans les années 1990. Il comprenait 13 pays, un grand nombre d'ONG, des institutions internationales comme l'UNICEF et la Croix-Rouge, et le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés. Tout ce beau monde travaillait ensemble. Nous avions des mandats communs. Nous sommes allés aux Nations unies. Nous avons été en mesure d'assurer une réforme.

Pour moi, cette convergence, cette mobilisation et cet entrepreneuriat du Canada est un rôle que nous devons reprendre et remodeler.

Le président : Merci.

Le sénateur Woo : Bonjour, monsieur Axworthy.

Je voudrais rebondir sur ce que vous avez dit dans votre déclaration liminaire à propos de votre arrivée au sein du service extérieur de manière indirecte. Vous avez dû le faire en partie parce que le service extérieur est, en somme, une structure hermétique, qui ne compte aucun point d'accès intermédiaire de l'extérieur.

I want to get your view on porosity between the Foreign Service per se, Foreign Service officers and diplomats and non-Foreign Service people with expertise in international issues who can be brought in, from time to time, to augment the work of diplomats.

This is something that we see is used much more effectively in other countries, particularly in the United States. It is a different system, I understand, but you see that in the U.S.; you see that in a number of Asian countries.

Would you care to comment on whether that is desirable for our own Foreign Service?

Mr. Axworthy: There are three things that I would recommend: The first is that the recruitment of Foreign Service officers itself should have a much wider net to spread.

Again, as I said, we are becoming one of the most diverse countries, and we have an incredible richness of cultures, but I am not sure that we are making full and appropriate use of that.

I think that there could be a different set of criteria used for the selection of Foreign Service officers — spread it not just to people from big universities with degrees in international trade or international politics, but also to people who are smart in technology or smart in science and climate.

I will give you one example: I was on the board of the MacArthur Foundation — a big U.S. foundation — and I headed up their international committee for granting. One of the most important things we did was we were able to provide programs where a variety of U.S. departments could hire people with science and mathematics backgrounds to come in and advise them. They were working on nuclear issues. They were working on environmental issues. They were working on information technology issues. That would be for a two-year period. Many of them stayed on and became full-time civil servants.

I also think that something we need to use an awful lot more of is internships. One of the most exciting things that I find — even at my advanced old fogey age — is the way in which young Canadians are beginning to challenge a lot of the conventional wisdoms. There should be an internship program with Global Affairs Canada in which we recruit, I would say, 1,000 young people a year, and bring them in to stock up our embassies and consulates where they can work on different ideas and connect with community groups, diaspora groups and groups in other countries.

Je souhaite obtenir votre point de vue sur la porosité du service extérieur comme tel, soit de ses agents et diplomates, par rapport aux gens qui n'en sont pas issus, qui ont une expertise sur des questions internationales et qui peuvent être appelés, de temps à autre, à venir renforcer le travail des diplomates.

C'est quelque chose utilisé de plus en plus efficacement par d'autres pays, et plus particulièrement les États-Unis. Le système est différent, je le comprends, mais on le voit aux États-Unis, tout comme dans un certain nombre de pays asiatiques.

Voudriez-vous nous dire si cela est désirable ou non pour notre service extérieur?

M. Axworthy : Il y a trois choses que je recommanderais : d'abord, que le recrutement des agents du service extérieur comme tel soit d'une portée beaucoup plus large.

Je le répète, la diversité du Canada est en train de devenir l'une des plus importantes au monde, et nous avons une richesse culturelle incroyable, mais je ne suis pas certain que nous l'utilisons pleinement et de façon adéquate.

Je crois que l'on pourrait utiliser un ensemble différent de critères pour sélectionner les agents du service extérieur de sorte à ne pas se borner aux diplômés des grandes universités avec des grades en commerce international ou en politique internationale, mais à inclure également des gens qui ont une maîtrise intelligente des technologies, voire des sciences et des questions climatiques.

Je vais vous donner un exemple : je siégeais au conseil d'administration de la MacArthur Foundation, une grande fondation américaine, et j'y présidais le comité international des subventions. L'une des choses les plus importantes que nous ayons faites a été d'offrir des programmes où un éventail de départements américains pouvaient embaucher à titre de conseillers des gens avec de l'expérience en science ou en mathématiques. Ces personnes travaillaient sur des questions liées au nucléaire. Elles travaillaient sur des questions environnementales. Elles travaillaient sur des questions relatives aux technologies de l'information. C'était pour une période de deux ans. Beaucoup d'entre elles sont restées au sein des départements par la suite et sont devenues fonctionnaires à temps plein.

Je crois également que nous devons recourir bien plus aux stages. L'une des choses les plus emballantes, même pour un vieux croûton comme moi, est de voir les jeunes canadiens commencer à contester bon nombre des idées reçues. Il devrait y avoir un programme de stages à Affaires mondiales Canada où nous pourrions recruter 1 000 jeunes par année et les affecter à nos ambassades et consulats où ils pourraient travailler à différentes idées et tisser des liens avec des groupes communautaires, des groupes de la diaspora et des groupes d'autres pays.

One of the most exciting things I had when I was the foreign minister was we worked with Ghana on a project of a new convention, or protocol, to protect war-affected children. We set up a daylong exchange between high school students in Ghana and three high school groups in Canada. The technology then wasn't anywhere near as good as it is now. It was exciting to watch young people.

Soon, the Ghanaian foreign minister and I were basically pushed into the background. It was these young people who had the ideas and the exchange. We have to tap into that. That's a richness that could refresh and re-energize our system.

The Chair: Thank you.

Senator M. Deacon: Mr. Axworthy, thank you for being here today. I also thank my colleague Senator Woo for that question. You are helping me in trying to find the balance between that outside perspective of Global Affairs Canada and Foreign Service while keeping the critical institutional memory of staff flowing in and out. That was very helpful.

Your tenure as the Minister of Foreign Affairs ended in 2000. We know that there were some significant, world-altering events that happened shortly afterwards — 9/11 being the main one, of course, and the subsequent invasion of Afghanistan and Iraq shortly thereafter.

This question may have a little bit of recency bias, but it certainly feels like the two decades after your retirement have been marked by one international crisis after another.

My question today is as follows: When these crises happened, starting early in the 2000s, did you feel confident in the department's surge capacity and crisis management at that moment? You are still pretty near to it. Are there any changes or pivots that you wish you could have done during your tenure with the benefit of hindsight?

Mr. Axworthy: Hindsight is always a great luxury to have.

We were on a very good roll in setting up a set of, as I said, new standards, new treaties, agreements and international collaborations. The whole question of terrorism was on the plate. In fact, Canada was one of the first countries to bring resolutions on terrorism into the UN system.

Were we equipped for the response as much as the action? It became fully defined by the U.S. administration's military view. The way to solve the problem was to seek out and destroy. That

Le travail que nous avons fait avec le Ghana sur un projet de nouvelle convention ou de nouveau protocole pour la protection des enfants touchés par la guerre est l'une des choses les plus emballantes que j'ai connues quand j'étais ministre des Affaires étrangères. Nous avons organisé un échange d'une journée entre des élèves du secondaire au Ghana et trois groupes d'élèves du secondaire au Canada. La technologie était bien loin d'être aussi bonne à l'époque, mais c'était emballant de voir ces jeunes gens.

Rapidement, le ministre ghanéen des Affaires étrangères et moi avons pour ainsi dire été relégués à l'arrière-plan. Les idées et les échanges venaient de ces jeunes gens. Nous devons en tirer parti. C'est une richesse qui pourrait rajeunir et redynamiser notre système.

Le président : Merci.

La sénatrice M. Deacon : Monsieur Axworthy, merci d'être ici aujourd'hui. Je remercie également mon collègue, le sénateur Woo, pour sa question. Vous m'aidez à tendre vers le juste équilibre entre le regard externe sur Affaires mondiales Canada et le service extérieur et le maintien du savoir institutionnel essentiel des employés qui arrivent et qui partent. C'était très utile.

Votre mandat à titre de ministre des Affaires étrangères a pris fin en 2000. Nous savons qu'il y a eu des événements majeurs qui ont changé la face du monde peu de temps après, le 11 septembre étant le principal, bien sûr, et l'invasion subséquente de l'Afghanistan et, peu après, de l'Irak.

Ma question est peut-être un peu biaisée par l'actualité, mais il semble indéniable que les deux décennies qui ont suivi votre départ à la retraite ont été marquées par une suite de crises internationales.

Ma question aujourd'hui est la suivante : quand ces crises se sont produites, à compter du début des années 2000, aviez-vous confiance alors en la capacité d'intervention ainsi qu'en la gestion des crises du ministère? Vous êtes encore assez proche de tout ça. Avec le recul, y a-t-il des changements ou des recalibrages que vous auriez aimé être en mesure de faire pendant votre mandat?

M. Axworthy : Le recul est toujours un grand luxe.

Nous étions remarquablement bien partis, comme je l'ai dit, pour établir une série de nouvelles normes, de nouveaux traités, de nouvelles ententes et de collaborations internationales. Toute la question du terrorisme était à l'ordre du jour. En fait, le Canada a été l'un des premiers pays à présenter des résolutions sur le terrorisme au sein du système onusien.

Étions-nous équipés pour intervenir autant que pour agir? Le point de vue militaire de l'administration américaine est devenu incontournable. La façon de résoudre le problème était

was a legitimate issue, but it was not the only answer. I think we bought into that.

As a result, in regard to Afghanistan — which, I think, is one of the most serious embarrassments for this country in terms of its foreign policy — we didn't know why we went in. We were there. People made a huge commitment. We left quietly, almost behind the doorway. It was not our finest hour.

One reason is because we were focused. Our Defence Department — I'm going to be really blunt now — had Rick Hillier as the new Chief of the Defence Staff. He said that the role of our military is to kill, not to make peace.

I fought against that kind of attitude along the way. I had good defence ministers like Art Eggleton and David Collenette who said that, yes, we could do an awful lot by providing a major airlift to Haiti to ensure that the whole Disaster Assistance Response Team, or DART, had proper health care. We won some friends. We showed the rest of the world that we were open to alternative ways of dealing with terrorism.

We became so imbued in this country. Our institutions were taken over by a security mentality that it had locked in so many other kinds of options and alternatives we should have used.

Senator Coyle: Thank you, Mr. Axworthy, for being with us, and for what you have done and what you continue to contribute to Canada and the world.

Listening carefully to what you have said, I'm going to pick up on a couple of things that other colleagues have mentioned. I keep hearing about two-way networks of communication, reaching out, reaching in, global engagement, et cetera.

You started off by speaking about Global Affairs Canada — internally — with its heads of mission, and that being a strength. I would like to hear how that could be encouraged in today's Global Affairs Canada in order for it to be what you have described it as in your heyday as the minister — internal Global Affairs Canada with its missions abroad. Also, you mentioned that two-way engagement with Canadians, experts, civil society, universities, think tanks, et cetera, as well as reaching out so that more Canadians know what Canada is about, and actually get on board with it. Then, there's that mobilization globally, and that leadership role of convening and engagement with others to move big issues.

de trouver, puis de détruire. C'était un problème réel, mais ce n'était pas l'unique réponse. Je crois que nous avons cru que ce l'était.

Ainsi, en ce qui a trait à l'Afghanistan, qui, je crois, est l'une des décisions les plus gênantes de ce pays en matière de politique étrangère, nous ne savons pas pourquoi nous y allions. Nous y étions. Les gens ont pris un engagement énorme. Nous sommes partis en silence, presque en catimini. Ce n'était pas glorieux.

L'une des raisons était que nous avions un objectif précis. Je vais être on ne peut plus franc : le nouveau chef d'état-major de la défense au sein du ministère de la Défense était alors Rick Hillier. Il a déclaré que le rôle de notre armée était de tuer et non de faire la paix.

J'ai lutté contre ce genre d'attitude en cours de route. J'ai eu de bons ministres de la Défense, comme Art Eggleton et David Collenette, qui a dit que, oui, nous pourrions accomplir beaucoup en effectuant un transport aérien majeur en Haïti pour veiller à ce que toute l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe, ou EICC, ait les soins de santé adéquats. Nous nous sommes fait des amis. Nous avons montré au reste du monde que nous étions ouverts à d'autres façons de gérer le terrorisme.

Nous sommes devenus si saturés dans ce pays. Nos institutions ont été prises d'assaut par l'obsession de la sécurité de telle sorte que bien d'autres options, que nous aurions dû employer, n'étaient tout simplement pas envisageables.

La sénatrice Coyle : Je vous remercie, monsieur Axworthy, de vous être joint à nous, et de la contribution que vous avez apportée et que vous continuez d'apporter au Canada et au monde entier.

Après avoir écouté attentivement ce que vous avez dit, je vais reprendre quelques sujets abordés par d'autres collègues. Je ne cesse d'entendre parler de réseaux de communication bidirectionnels, de dialogues, de remise en question, de mobilisation mondiale, etc.

Vous avez commencé par parler d'Affaires mondiales du Canada — à l'interne — avec ses chefs de mission, et du fait que le ministère est une force. J'aimerais savoir comment cette mentalité pourrait être encouragée au sein de la version actuelle d'Affaires mondiales Canada afin que le ministère devienne ce que vous avez décrit à l'époque où vous étiez ministre, c'est-à-dire un ministère interne des Affaires mondiales qui mène ses missions à l'étranger. Vous avez également mentionné le besoin d'avoir une conversation dans les deux sens avec, entre autres, des Canadiens, des experts, la société civile, des universités et des groupes de réflexion, ainsi que la nécessité de tendre la main à un plus grand nombre de Canadiens afin qu'ils

Could you speak to those? It's the same thing, but with different groups that, I think, has been a strength of Canada. How would you see those things being important for today — and how, in today's Global Affairs Canada's reality, could those be done, or is it still important to do those?

Mr. Axworthy: Let me begin, senator, with an anecdote, if you don't mind.

I had a shrewd, smart individual named Gordon Smith as a deputy minister. He was a real leader in developing international communications capacity for what was then the Department of Foreign Affairs and Trade. We worked together.

I had some experts come in from the outside to start putting together a plan for a fairly broad-scale Canadian international information system where people — if they were sitting in their hotel room in downtown Singapore and turned it on — would see that there is a Canadian discussing climate change or human rights, or talking about how we hold accountable, through Parliament, the decisions of executive branches.

We made a submission to cabinet for \$11 million over three years, and we got shot down because, at the time, people asked what this was. There was no idea that information was, itself, a powerful tool, and an increasingly more effective tool in developing your interests, values and proposals.

With today's technology leaping ahead — as it is into artificial intelligence, or AI, and other areas — that has to be an area of very strong preoccupation about how we can utilize that for good purpose.

Let me provide you with one other example:

Through the World Refugee & Migration Council, we helped set up a platform for women refugees around the world, where they could voice their concerns. It was particularly helpful during the COVID period because they could talk about how COVID was affecting their communities or their camps. There was a place for their voices to be heard.

sachent ce qu'est le Canada et qu'ils s'y rallient. Ensuite, il y a la mobilisation à l'échelle mondiale et le rôle de chef de file que le ministère joue en matière de convocation et de dialogue avec d'autres pays pour faire avancer les grands dossiers.

Pourriez-vous parler de ces aspects? Il s'agit de la même chose, mais avec des groupes différents, ce qui, selon moi, est l'un des points forts du Canada. Comment voyez-vous l'importance de ces rôles aujourd'hui — et comment, dans la réalité actuelle d'Affaires mondiales Canada, ces rôles pourraient-ils être assumés, ou est-il encore important de les assumer?

M. Axworthy : Permettez-moi, madame la sénatrice, de commencer par vous conter une anecdote, si vous le voulez bien.

J'ai eu comme sous-ministre un homme intelligent et perspicace du nom de Gordon Smith. Il a été un véritable chef de file dans le domaine du développement des capacités de communication internationale au sein de ce qui était alors le ministère des Affaires étrangères et du Commerce. Nous avons travaillé ensemble.

J'ai demandé à des experts externes de commencer à élaborer un plan pour un système d'information internationale canadien à grande échelle qui permettrait à des gens — s'ils étaient assis dans leur chambre d'hôtel au centre-ville de Singapour et allumaient le téléviseur — de voir qu'un Canadien discute du changement climatique ou des droits de la personne, ou qu'il parle de la façon dont, par l'intermédiaire du Parlement, nous tenons le pouvoir exécutif de ses décisions.

Nous avons présenté au Cabinet une demande de 11 millions de dollars échelonnée sur trois ans, qui a été rejetée parce qu'à l'époque, les gens se demandaient ce que c'était. Ils ne savaient pas que l'information était en soi un outil puissant et de plus en plus efficace pour mettre en valeur ses intérêts, ses valeurs et ses propositions.

Étant donné que la technologie d'aujourd'hui fait des bonds en avant — comme c'est le cas dans le domaine de l'intelligence artificielle, ou IA, et dans d'autres secteurs —, la façon dont nous pouvons utiliser l'information internationale à bon escient devrait être un important sujet de préoccupation.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple :

Par l'intermédiaire du World Refugee & Migration Council, nous avons contribué à la mise en place d'une plateforme pour les femmes réfugiées du monde entier, où elles pouvaient exprimer leurs préoccupations. Cela a été particulièrement utile pendant la période de la pandémie de COVID-19, car elles pouvaient parler de la façon dont la COVID-19 touchait leurs communautés ou leurs camps. Il y avait un endroit où elles pouvaient se faire entendre.

But the sad part is that, as we engaged in that kind of conversation, one of the women said, “When it comes to health issues, we used to be at the end of the queue. We’re not even in the queue anymore.” And it was their voices that were not being heard.

If those voices are not being heard, you are not making the right policy. I’ll make that clear assertion.

Those are the areas that Global Affairs Canada could move ahead with.

The Chair: Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Gerba: Thank you, Minister Axworthy, for sharing some of the highlights from your event-filled time at Global Affairs Canada, which was known as the Department of Foreign Affairs then.

During that time, Canada was indeed very strong on diplomacy, especially in Africa. I imagine that it was just after you left, in the 2000s, that you worked on the creation of the investment fund for Africa.

That fund, the Canada Investment Fund for Africa, which had a budget of \$100 million, has since disappeared. Although the fund was put in place shortly after you left, I have a question for you. Can you tell us more about the objectives of the fund? Was it helpful? Should we bring back a similar fund? That’s my first question.

If I can ask a second question, here it is. In 2013, the Canadian International Development Agency, CIDA, and the Department of Foreign Affairs and International Trade were amalgamated, creating the department known since as Global Affairs Canada.

In 2018, the OECD published a report in which it criticized Canada for delivering its aid program through an overly centralized and bureaucratic organization. Where do you stand on the CIDA merger?

[*English*]

Mr. Axworthy: I’ll try to give you a quick answer to a very broad question.

First, in Africa, the investment fund and other areas were designed such that a number of departments within the Canadian government could participate in health, education for children, legal rights for women and protecting war-affected children. They weren’t single-shot efforts. We tried to find

Mais ce qui est triste, c’est qu’alors que nous participions à ce type de conversations, l’une des femmes a déclaré : « En matière de soins de santé, nous nous trouvions tout au bout de la file d’attente auparavant. Aujourd’hui, nous ne faisons même plus partie de la file d’attente. » Et ce sont leurs voix qui n’étaient pas entendues.

Si ces voix ne sont pas entendues, vous n’élaborez pas les politiques qui conviennent, et je l’affirme clairement.

Voilà les domaines dans lesquels Affaires mondiales Canada pourrait aller de l’avant.

Le président : Je vous remercie.

[*Français*]

La sénatrice Gerba : Merci, monsieur le ministre Axworthy, de venir nous rappeler aujourd’hui des moments de votre passage très remarqué à Affaires mondiales Canada, qui était à l’époque le ministère des Affaires étrangères du Canada.

Effectivement, on peut dire que, durant cette période, le Canada était très fort comme pays d’un point de vue diplomatique, particulièrement en Afrique. J’imagine que c’est juste après votre départ, dans les années 2000, que vous avez travaillé sur le projet visant à créer un fonds d’investissement pour l’Afrique.

Ce fonds d’investissement, le Fonds d’investissement canadien pour l’Afrique (FICA), qui avait été doté à l’époque de 100 millions de dollars, a aujourd’hui disparu. Bien que cette initiative ait été mise en place peu de temps après votre départ, ma question demeure : pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les objectifs d’un tel fonds? Est-ce quelque chose qui a été utile et qui pourrait être remis en place? Voilà ma première question.

Si j’ai la possibilité d’en poser une deuxième... Il y a eu la fusion du ministère en 2013, quand l’ACDI a été intégrée au sein d’Affaires étrangères et Commerce international Canada pour former un ministère qui s’appelle désormais Affaires mondiales Canada.

En 2018, l’OCDE a publié un rapport qui déplorait une organisation trop centralisée et bureaucratique pour ce qui est du programme d’aide canadien. Quel est votre avis sur la fusion de l’ACDI?

[*Traduction*]

M. Axworthy : Je vais essayer de répondre rapidement à une question très vaste.

Tout d’abord, en Afrique, le fonds d’investissement et d’autres instruments ont été conçus de manière à ce qu’un certain nombre de ministères du gouvernement canadien puissent contribuer à la santé, à l’éducation des enfants, aux droits légaux des femmes et à la protection des enfants touchés par la guerre. Il ne s’agissait

interdepartmental coalitions that would be able to meet these issues — and to demonstrate in Africa that we weren't simply making strong declarations; we were actually delivering the goods.

Here's what I believe: Today, as Senator Cardozo has mentioned, the challenge is the big powers moving in. We know that China and Russia are actively proselytizing in Africa itself, trying to bring them onside to their way of thinking — to an authoritarian, “forget human rights” way of thinking.

The antidote to that is the kinds of things we were doing in Canada — showing that there are better ways of doing it. There is a better way of having human rights protections, a better way of educating the children and a better way of making decisions.

I think that we have forgotten that particular sort of dialogue. We won a lot of friends because we did those things. The land mine campaign showed a lot of countries that were full of land mines, such as Mozambique, that we were there to help them survive and live. The kinds of efforts we made in protecting war-affected children had a strong resonance, as did the work in trying to provide a form of accountability for international criminals who were using international crime as a way of furthering themselves.

Today, I would say that there must be the effort to help refund by taking a lot of the assets that have been frozen by the kleptocrats and authoritarians and repurposing them back to the people in Africa, and other areas, who have been victimized.

The Chair: Thank you very much.

Senator MacDonald: Mr. Axworthy, it is good to see you again, sir. The last time we met was in Kyiv, four years ago this month, as observers at the election. It was so full of hope then. I know we're both saddened by what's gone on there. You were a gracious host; thank you very much.

There are so many questions that I have for you. You just mentioned how to deal with Beijing and Russia. It's so difficult for us to work with them today. Just this week, we had about 60 senior Canadians sign an open letter to the government imploring the Government of Canada to take defence seriously, given our increasingly conflictual world. Would you agree that our lack of hard power capability is undermining our diplomatic credibility?

Mr. Axworthy: Senator, I would like to rephrase it slightly.

pas d'efforts uniques. Nous avons essayé de trouver des coalitions interministérielles capables de gérer ces enjeux — et de démontrer en Afrique que nous ne nous contentions pas de faire de grandes déclarations; nous tenions aussi nos promesses.

Voici ce que je crois : comme l'a mentionné le sénateur Cardozo, le défi réside maintenant dans l'arrivée des grandes puissances. Nous savons que la Chine et la Russie propagent activement leur idéologie en Afrique même, en tentant de les amener à souscrire à leur mode de pensée — un mode de pensée autoritaire, où les droits de la personne sont mis de côté.

Les types de mesures que nous prenons au Canada — pour montrer qu'il y a de meilleures façons de faire les choses — sont l'antidote à cela. Il y a une meilleure façon de protéger les droits de la personne, d'éduquer les enfants et de prendre des décisions.

Je crois que nous avons oublié d'avoir ce genre de dialogue. Nous avons noué de nombreuses amitiés en prenant ces mesures. La campagne contre les mines terrestres a montré à de nombreux pays truffés de mines terrestres, comme le Mozambique, que nous étions là pour les aider à survivre et à vivre pleinement. Les efforts que nous avons déployés pour protéger les enfants touchés par la guerre ont eu une forte résonance, tout comme le travail que nous avons accompli pour tenter de forcer les criminels internationaux, qui se servaient de la criminalité internationale comme moyen d'avancement, à rendre des comptes.

Aujourd'hui, je dirais que nous devons récupérer une grande partie des actifs qui ont été gelés par les kleptocrates et les régimes autoritaires pour nous efforcer d'aider afin de les réaffecter aux populations d'Afrique, et d'autres régions, qui ont été les victimes de ces vols.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur MacDonald : Monsieur Axworthy, c'est un plaisir de vous revoir. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, c'était à Kiev où, il y a quatre ans ce mois-ci, nous faisons fonction d'observateurs des élections. Nous étions alors pleins d'espoir pour ce pays. Je sais que nous sommes tous deux attristés par ce qui se passe là-bas. Vous avez été un hôte aimable, et je vous en remercie infiniment.

J'ai tant de questions à vous poser. Vous venez d'évoquer la manière de traiter avec Pékin et la Russie. Il nous est très difficile de travailler avec eux en ce moment. Cette semaine, une soixantaine de personnalités canadiennes ont signé une lettre ouverte à l'intention du gouvernement, dans laquelle ils l'implorant de prendre la défense au sérieux, dans un monde de plus en plus conflictuel. Seriez-vous d'accord pour dire que notre manque de capacités en matière de puissance militaire nuit à notre crédibilité diplomatique?

M. Axworthy : Sénateur, j'aimerais reformuler légèrement vos paroles.

I agree with you fully. I think that the capacity of our Defence Department has really been restricted by finance but also by policy. There was a time when our Defence Department — I will use a good example: When I was still the foreign minister, there was the major earthquake in Haiti. The DART — a mobile, quick-to-move medical assistance team — moved into Haiti and provided incredible emergency support for Haitians. That was noticed around the world. We were there.

We can't do it anymore. The DART has been put on a shelf.

So I agree: The hard power side of improving our capacity for defence is necessary. It's kind of embarrassing to say that we can no longer mount a brigade to go to Europe because we don't have enough troops. Here's a comment, senator — and I know you are interested in this: When it comes to recruiting Canadians, I think we have to give them more reasons to join the Canadian Armed Forces. I think what happened in Afghanistan has left a bit of a charred reputation. That has to be corrected.

We are capable of effectively working in the defence of Ukraine and Eastern Europe, but not increasingly in the breakdown of governance that we're now finding in places like Sudan.

We should be at the United Nations. You may recall this ancient history, but there was a time when Canada led a major peace mission to Zaire, which is now the Congo, to stop the persecution of refugees and migrants in the camps. We had the capacity then, and we had one of the best peacekeeping networks in the world. We had three centres for peacekeeping in Canada. All of them are shut down.

We were good at some real things, and I think we have to establish those targeted areas where we can be really effective, starting with our own protection. I would put a lot more focus on the Arctic than we currently are right now. I think our Arctic strategy is fairly thin when it comes to actually ensuring our security. We're suddenly finding that even our own Indigenous people are being affected by climate change and are now being forced to move. We should be in there, and making sure that the infrastructure and other protections are there to support them.

I think you are right; the feds and Global Affairs Canada need a boost, but I think it's a boost that would broaden out their capacity to deal with issues in a multi-sectoral, multi-dimensional way.

Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je pense que la capacité de notre ministère de la Défense a vraiment été limitée par son financement, mais aussi par la politique du gouvernement. Il fut un temps où notre ministère de la Défense — et je citerai un bon exemple datant de l'époque où j'étais encore ministre des Affaires étrangères et un important tremblement de terre était survenu en Haïti — a dépêché là-bas l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe, ou EICC, c'est-à-dire une équipe d'assistance médicale mobile et rapide à déployer, et a apporté une aide d'urgence incroyable aux Haïtiens. Ces efforts ont été remarqués dans le monde entier. Nous étions sur place.

Nous ne pouvons plus le faire. L'EICC a été mise de côté.

Je partage donc votre avis : il faut que nous améliorions la puissance militaire de notre capacité en matière de défense. Il est un peu embarrassant de dire que nous ne pouvons plus monter une brigade pour aller en Europe parce que nous n'avons pas assez de troupes. Voici un commentaire, sénateur — et je sais que ce sujet vous intéresse — : lorsqu'il s'agit de recruter des Canadiens, je pense que nous devons leur donner plus de raisons de s'enrôler dans les Forces armées canadiennes. Je crois que ce qui s'est passé en Afghanistan a quelque peu terni notre réputation, et il faut remédier à cela.

Nous sommes capables de travailler efficacement à la défense de l'Ukraine et de l'Europe de l'Est, mais de moins en moins à la lutte contre l'effondrement de la gouvernance que nous observons aujourd'hui dans des endroits comme le Soudan.

Nous devrions participer aux opérations des Nations unies. Vous vous souvenez peut-être de cette histoire ancienne, quand le Canada dirigeait une importante mission de paix au Zaïre — qui est maintenant le Congo — pour mettre fin à la persécution des réfugiés et des migrants dans les camps. Nous avions alors la capacité nécessaire et l'un des meilleurs réseaux de maintien de la paix du monde. Il y avait trois centres de maintien de la paix au Canada. Ils ont tous été fermés.

Nous étions doués dans certains domaines, et je crois que nous devons distinguer des secteurs ciblés où nous pouvons être vraiment efficaces, en commençant par notre propre protection. Je mettrais beaucoup plus l'accent sur l'Arctique que nous ne le faisons actuellement. Je pense que notre stratégie pour l'Arctique est assez limitée lorsqu'il s'agit d'assurer notre sécurité. Nous découvrons soudain que même nos propres populations autochtones sont touchées par le changement climatique et qu'elles sont contraintes de se déménager. Nous devrions nous rendre sur les lieux et veiller à ce que les infrastructures et les autres mesures de protection soient en place pour les soutenir.

Je pense que vous avez raison; le gouvernement fédéral et le ministère des Affaires étrangères ont besoin d'un coup de pouce, mais je pense qu'il s'agit d'un coup de pouce qui élargirait leur capacité à gérer les problèmes de manière multisectorielle et multidimensionnelle.

The Chair: You are out of time, Senator MacDonald; I'm sorry. But we'll see what we can do in the next round. We have a lot of senators, and we're running out of time.

Senator Housakos: Mr. Axworthy, thank you for your honourable service to Canada for so many years.

You are absolutely right; Canada used to do big things, even though we are known to be a middle power. We exercised our capacity tremendously well. We were internationally known, and it was a source of pride being the world's number one peacekeeper.

We accomplished amazing things like taking on apartheid and succeeding — and, of course, government after government, for many decades, had many wins, both in multilateral forays and bilateral forays. Would you agree that our lack of economic investment in our defence and in Global Affairs Canada is hindering our capacity to play that role? In those years, when we did those big things, Canada was a top six or top seven economy. Now we're probably number 11 or number 12 in the world. How much of that — the lack of wealth creation and economic competitiveness — is hindering our capacity to be a player in the world? And, as a result of our lack of capacity to invest in those areas, do you feel that Global Affairs Canada has become more of a transactional ministry — an economic transactional ministry — rather than a value-based foreign policy ministry?

Mr. Axworthy: You took the words out of my mouth. Yes, I do.

But there's something that I would like to pick up on within your comments, senator. You touched on something that I think is not well recognized these days. When we entered the government in 1993, we were building on some very important things that the Mulroney government had done. You mentioned apartheid. I would also mention that Joe Clark and Prime Minister Mulroney had opened Canada up to Latin America; they got our first seat in the Organization of American States, or OAS. One of the instructions that I received from Prime Minister Chrétien was to build upon that, as well as go there and be far more active in the Americas — and the chairman of this committee would know that because he was the ambassador there that we really tried to follow.

Le président : Votre temps de parole est écoulé, sénateur MacDonald, j'en suis désolé, mais nous verrons ce que nous pourrions faire au cours de la prochaine série de questions. De nombreux sénateurs sont présents, et nous manquons de temps.

Le sénateur Housakos : Monsieur Axworthy, je vous remercie des services honorables que vous avez rendus au Canada pendant tant d'années.

Vous avez tout à fait raison; le Canada avait l'habitude de faire de grandes choses, même si nous avons la réputation d'être une puissance moyenne. Nous exerçons notre capacité de manière extrêmement efficace. Nous étions connus à l'échelle internationale, et c'était une source de fierté d'être le principal gardien de la paix au monde.

Nous avons accompli des choses étonnantes, comme la lutte et la victoire contre l'apartheid — et, bien sûr, pendant de nombreuses décennies, les gouvernements qui se sont succédé ont remporté de nombreuses victoires, dans le cadre d'actions multilatérales et bilatérales. Seriez-vous d'accord pour dire que notre manque d'investissement économique dans notre défense et dans Affaires mondiales Canada entrave notre capacité à jouer ce rôle dans ces activités? Au cours de ces années, lorsque nous faisons ces grandes choses, le Canada était l'une des six ou sept premières économies du monde. Aujourd'hui, nous sommes probablement au 11^e ou au 12^e rang à l'échelle mondiale. Dans quelle mesure cette situation — le manque de création de richesses et de compétitivité économique — entrave-t-elle notre capacité de jouer un rôle important dans le monde? Et, en raison de notre manque de capacité d'investissement dans ces domaines, croyez-vous que le ministère des Affaires étrangères est devenu un ministère transactionnel — un ministère transactionnel économique — plutôt qu'un ministère qui met en œuvre des politiques étrangères fondées sur des valeurs?

M. Axworthy : Vous m'avez enlevé les mots de la bouche. Oui, je le crois.

Mais il y a quelque chose que j'aimerais relever dans vos commentaires, sénateur. Vous avez abordé un aspect qui, à mon avis, n'est pas bien reconnu de nos jours. Lorsque nous sommes arrivés au pouvoir en 1993, nous nous sommes appuyés sur des mesures très importantes prises par le gouvernement Mulroney. Vous avez mentionné l'apartheid. Je voudrais également mentionner que Joe Clark et le premier ministre Mulroney avaient ouvert les portes du Canada aux pays d'Amérique latine; ils avaient obtenu que le Canada siège pour la première fois au sein de l'Organisation des États américains, ou l'OEA. L'une des instructions que j'ai reçues du premier ministre Chrétien consistait à poursuivre sur cette lancée, à aller sur place et à jouer un rôle beaucoup plus actif dans les Amériques — et le président de votre comité le sait bien puisqu'il a été l'ambassadeur du Canada au sein de cette organisation, un ambassadeur dont nous avons vraiment tenté de suivre les actions.

We built upon a certain degree of consensus in the two major parties — let me provide you with an example: There was a time when John Bosley, who was the Conservative Speaker of the House; Bill Blaikie; and I travelled around Central America for two weeks to determine what Canada's role should be in Central America and the Contras dispute. We gave a report back to Joe Clark which he implemented. There was a time when our foreign policy was able to build upon that kind of political consensus. I'm not saying it was agreement because we had differences, but I think the accomplishments were not ones where everything was wrong on one side and everything was good on the other. As parliamentarians, working toward that also helps rebuild the capacity for it.

I think part of that is to say, "Let's take a look at the ability of how we use our money." We have a very large budget these days, but I think COVID threw a lot of that into remission. It captured a lot of that flexibility. I think we have to work our way out. To me, it's not just money — it's capacity; it's ability. We talked earlier about information technology, and that if you put some investment into our global affairs, our diplomacy and our defence in those areas, along with our climate, we could make major efforts at bringing together all kinds of people around the world in a public strength and force of numbers, as we did in the land mines campaign, to show that change had to take place.

You are right about the investment, but I think the investment is one that needs to be accompanied by a recheck of the way in which that money would be used in the policies that it's used for.

The Chair: Thank you.

Senator Boniface: Thank you, Mr. Axworthy, for being here, and for the work that you have done for Canada. My question is quite brief. There are countries that are viewed as punching above their weight, as the expression goes, and this study is looking at a review of Canada's Foreign Service. Could you share — in your experience, particularly any recent experience — your observations around countries that are punching above their weight, and perhaps share some of the indicators for you that help you reach that conclusion?

Nous nous sommes appuyés sur un certain degré de consensus au sein des deux principaux partis. Permettez-moi de vous donner un exemple : à une époque, John Bosley, qui était le Président conservateur de la Chambre, Bill Blaikie et moi-même avons parcouru l'Amérique centrale pendant deux semaines afin de déterminer quel devait être le rôle du Canada en Amérique centrale et dans le conflit avec les Contras. Nous avons remis à Joe Clark un rapport comportant des recommandations qu'il a mises en œuvre. Il fut un temps où notre politique étrangère pouvait s'appuyer sur ce type de consensus politique. Je ne dis pas qu'il s'agissait d'un accord, car nous avons des divergences d'opinions, mais je pense que les réalisations n'étaient pas du genre à être entièrement mauvaises d'un côté ou entièrement bonnes de l'autre. En tant que parlementaires, lorsque nous travaillons dans ce sens, nous contribuons à reconstruire notre capacité de le faire.

Je pense qu'une partie de cette démarche consiste à dire : « Voyons comment nous utilisons notre argent. » Nous disposons actuellement d'un budget très important, mais je pense que la pandémie de COVID-19 a forcé le gouvernement à en utiliser une grande partie pour rembourser les coûts de la pandémie. Ce remboursement accapare une grande partie de la souplesse de ce budget. Je crois donc que nous devons trouver une solution à ce problème. Selon moi, ce n'est pas seulement une question d'argent — c'est une question de capacité ou d'aptitude. Nous avons parlé tout à l'heure des technologies de l'information et du fait que si nous investissions dans nos affaires mondiales, dans notre diplomatie et dans notre défense dans ces secteurs, ainsi que dans notre climat, nous pourrions déployer des efforts considérables en vue de rassembler toutes sortes de représentants du monde entier pour démontrer une force publique ou une force du nombre, comme nous l'avons fait dans le cadre de la campagne contre les mines terrestres pour montrer qu'un changement devait avoir lieu.

En ce qui concerne l'investissement, vous avez raison, mais je pense que cet investissement doit s'accompagner d'un réexamen de la manière dont cet argent serait utilisé pour mettre en œuvre les politiques pour lesquelles il est utilisé.

Le président : Je vous remercie.

La sénatrice Boniface : Je vous remercie, monsieur Axworthy, de votre présence et du travail que vous avez accompli pour le Canada. La question que je vais vous poser est assez brève. Il y a des pays qui sont considérés comme jouant dans la cour des grands, comme le dit l'expression, et notre étude porte sur un examen du Service extérieur du Canada. D'après vos expériences et, en particulier, celles que vous avez vécues récemment, pourriez-vous nous faire part de vos observations concernant des pays qui jouent dans la cour des grands, et aussi de certains des indicateurs qui vous permettent d'arriver à cette conclusion?

Mr. Axworthy: Let me begin with Norway, which I think has really targeted — it's a wealthy country. And, by the way, one of my ambitions as the foreign minister was to become very friendly and very co-operative with the Norwegians because I thought we had good ideas and they had the money to help spend on it. I mean, that's being a little facetious, but Knut Vollebæk and I were the two authors of the Human Security Network because we knew that Norway also invested a lot in ideas. If you look at some of the institutional frameworks, they spend money on developing ideas in developing implementation. They have a very good sense of how to draw on the broad base of resources and intelligence of their own people. I think that's one very key group.

Here's another country that is not often recognized: Costa Rica has led this world in so many ways, including its attitude toward militarization, as well as its efforts to help come to grips with the migration issue in the Americas. Again, it's a small country, but it has political leadership, I think, based upon large consensual support of the country that has enabled it to throw its weight.

Increasingly, we're seeing in Eastern Europe, as well as in Latvia, Lithuania, Estonia and Finland, a whole new cadre of political leadership regarding how to deal with the Russians. They have to be listened to more than we do.

One area that we have a special commission — at least I believe we do — was we had a channel into Washington. One of my closest friends — who sadly just died several months ago — was Madeleine Albright; she and I became soulmates. But that meant that when other countries wanted to send a message to the State Department, they came through us, and I would call her and say, "I was just talking to the folks in South Africa, and here's an issue we should address" — and we tackled things like the environment and fish.

We had a wonderful program called the "Three Amigos" with the Mexican foreign minister where — I know this sounds a little specious — as a group of foreign ministers, we sponsored a major cultural tour of museums in North America for Mexican, Canadian and American young people, and we did it virtually. You may ask, "Why are you wasting your time on that?" Coming out of that, a lot of people said, "Yes, we can work together" — not just on trade, but also working together on common values and common cultural outlooks.

M. Axworthy : Permettez-moi de commencer avec la Norvège, qui a vraiment une approche ciblée. C'est un pays riche. Sachez en passant que quand j'étais ministre des Affaires étrangères, j'ambitionnais de devenir très ami et de collaborer beaucoup avec les Norvégiens, car je considérais que nous avions de bonnes idées et qu'ils avaient l'argent à dépenser dans nos idées. C'est un peu facétieux. Cependant, Knut Vollebæk et moi sommes les deux auteurs du Réseau de sécurité humaine, car nous savions que la Norvège investissait également dans de nombreuses idées. Si vous examinez certains de ses réseaux institutionnels, vous constaterez que ce pays investit de l'argent pour élaborer des idées et développer la mise en œuvre. La Norvège sait très bien tirer parti du large éventail de ressources et de connaissances de son peuple. Je pense que c'est un groupe très intéressant.

Voici un autre pays dont on ne reconnaît pas souvent les mérites : le Costa Rica. C'est un chef de file mondial à bien des égards, notamment en ce qui a trait à son attitude à l'égard de la militarisation et aux efforts qu'il déploie pour aider à régler le problème de migration dans les Amériques. Il s'agit ici encore d'un petit pays, mais il fait preuve de leadership politique, à mon avis, vu l'important soutien consensuel qu'il a reçu et qui lui a permis de se démarquer.

De plus en plus, nous voyons dans des pays d'Europe de l'Est, en Lettonie, en Lituanie, en Estonie et en Finlande, un tout nouveau groupe de dirigeants politiques qui savent composer avec les Russes. Nous devons les écouter plus que nous ne faisons.

Il y a un domaine où nous avons une commission spéciale, ou du moins je le pense, qui fournit une voie d'accès à Washington. Madeleine Albright, qui est malheureusement décédée il y a plusieurs mois, était une amie proche. Nous étions devenus des âmes sœurs. Cela signifie toutefois que quand d'autres pays voulaient envoyer un message au département d'État, ils passaient par nous, et j'appelais Mme Albright pour lui dire que j'avais parlé avec des gens d'Afrique du Sud et qu'il y avait un problème que nous devrions régler, et nous nous attaquions à des questions comme l'environnement et le poisson.

Nous avons avec le ministre des Affaires étrangères du Mexique un excellent programme appelé les « Trois amigos » — je sais que cela sonne un peu spéculatif — dans le cadre duquel notre groupe de ministres des Affaires étrangères parrainait une grande tournée culturelle des musées de l'Amérique du Nord que les jeunes Mexicains, Canadiens et Américains pouvaient faire virtuellement. Vous vous demandez peut-être pourquoi nous perdions notre temps à cela, mais dans la foulée de cette initiative, bien des gens se sont dit qu'ils pouvaient travailler ensemble, pas seulement pour faire du commerce, mais aussi pour établir des valeurs et une perspective culturelles communes.

I think there is a lot of capacity to punch above weight. It's just that the opportunity isn't always there. I think that's where our leadership is important because a lot of those countries look to us to provide that leadership.

The Chair: Thank you very much. Colleagues, we're obviously not going to have a second round since we only have three minutes left. But I will use the three minutes to ask a very short question and see if Mr. Axworthy has an answer.

Mr. Axworthy, in this committee, we have often heard from witnesses regarding what they view as a bureaucratic reticence, or hesitancy, and a lack of creativity in Global Affairs Canada — but, in my recollection, it's a department that can be very creative, yet needs to be sparked sometimes from the top. You were quite an activist minister, as well as internally to get new ideas flowing, and I know you brought some people in from the outside, and that has been suggested as well. Is there a formula that you could suggest to spark some creativity and less hesitancy, knowing that the role of the civil service is to provide advice of all kinds and then, of course, its loyal implementation afterwards?

Mr. Axworthy: Mr. Chair, I would start with one basic rule. The decisions should not be made unless the people affected by those decisions have some say or voice in the decision making. That goes back to some of the examples that I mentioned, such as setting up the Canadian Centre for Foreign Policy Development inside the department. Mr. Chair, you remember Steve Lee — it was a small group; we funded them. He could reach out, and I would say to him, "There is an academic in B.C. who is talking about North Korea. Contact him. Let's bring him here. Let's have a little meeting on it." Former Deputy Minister Gordon Smith and I would get together and say, "Let's bring in some people and deal with new technology. Let's talk about what's going on in Central America, and about what's happening with Fidel Castro in Cuba." We had the capacity to connect, and that's the connectivity, but it has to be done, as you said — I think there has to be ministerial imprimatur to make that happen.

There is a capacity there. I keep thinking about the incredible role that Jill Sinclair, Ralph Lysyshyn and Mark Gwozdecky played in land mines. They were the land mine spear carriers, and they really made it happen; that was a small group on the inside. Once we said, "Let's open the gate," they knew how to get through. They were very much the authors of that Ottawa agreement.

Je pense que de nombreux pays ont la capacité de surpasser les attentes. C'est juste que l'occasion ne se présente pas toujours. C'est là que notre leadership est important, car un grand nombre de ces pays se tourne vers nous pour que nous assurions ce leadership.

Le président : Je vous remercie beaucoup. Honorables collègues, nous n'effectuerons manifestement pas de deuxième tour, puisqu'il ne nous reste que trois minutes. J'utiliserai toutefois ces trois minutes pour poser une très brève question et voir si M. Axworthy a une réponse.

Monsieur Axworthy, notre comité a souvent entendu des témoins déplorer ce qu'ils considèrent comme une réticence, ou une hésitation, bureaucratique et un manque de créativité de la part d'Affaires mondiales Canada. Je crois me souvenir que ce ministère peut se montrer très créatif, mais il faut parfois que l'inspiration vienne d'en haut. Vous étiez un ministre très activiste et interveniez à l'interne pour inspirer de nouvelles idées, et je sais que vous avez fait venir des gens de l'extérieur. C'est également quelque chose qui a été proposé. Pourriez-vous suggérer une formule afin de stimuler la créativité et de réduire l'hésitation, sachant que le rôle de la fonction publique consiste à fournir toutes sortes de conseils et de les mettre ensuite en œuvre avec loyauté, bien entendu?

M. Axworthy : Monsieur le président, je commencerais avec une règle de base. Les décisions ne devraient pas être prises à moins que les personnes touchées aient leur mot à dire dans le processus. Cela nous ramène aux exemples que j'ai donnés, comme l'établissement du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère au sein du ministère. Monsieur le président, vous vous souvenez de Steve Lee, qui dirigeait un petit groupe que nous avons financé. Il pouvait communiquer avec moi et je lui disais : « Il y a en Colombie-Britannique un universitaire qui parle de la Corée du Nord. Communiquez avec lui et faites-le venir ici. Nous tiendrons une petite réunion à ce sujet. » L'ancien sous-ministre Gordon Smith et moi nous nous réunissions pour dire que nous ferions venir des gens afin de parler de la nouvelle technologie, de ce qu'il se passait en Amérique centrale et de ce que faisait Fidel Castro à Cuba. Nous avions la capacité de tisser des liens. C'est la connectivité, mais il faut la faire, comme vous le soulignez. Je pense qu'il faut l'intervention du ministre pour assurer la connectivité.

La capacité existe. Je continue de penser au rôle incroyable que Jill Sinclair, Ralph Lysyshyn et Mark Gwozdecky ont joué sur le plan des mines terrestres. Ils ont agi comme porteurs de lance à cet égard et ont fait bouger les choses. C'était un petit groupe de l'intérieur. Une fois que nous avons dit qu'il fallait agir, ils ont su quoi faire. Ce sont véritablement les auteurs de l'accord d'Ottawa.

The Chair: Mr. Axworthy, on behalf of the committee, I would like to thank you for appearing today. You have enriched us with your comments. Who knows? We might even have you return later on once we are drawing some conclusions from our observations.

Mr. Axworthy: I would be pleased to return anytime. Thank you, and keep up the good work.

(The committee continued in camera.)

Le président : Monsieur Axworthy, au nom du comité, je voudrais vous remercier d'avoir comparu aujourd'hui. Vous nous avez enrichis avec vos observations. Qui sait? Nous pourrions vous inviter à nouveau plus tard quand nous tirerons des conclusions de vos observations.

M. Axworthy : Je serais enchanté de revenir n'importe quand. Je vous remercie, et continuez votre bon travail.

(La séance se poursuit à huis clos.)
