

**Questions et réponses
au sujet des
contrôles canadiens
à l'exportation de
matériel militaire**

et

R



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs
and International Trade

Canada

DOCS

CA1 EA 98A56 EXF

Answers to questions about Canada's
export controls on military goods.

--

58880653

Table des matières

Introduction.....1

Le commerce international de matériel militaire2

1. Qu'entend-on par « matériel militaire »?
2. Pourquoi y a-t-il un commerce international de matériel militaire?
3. Comment l'industrie canadienne de défense se compare-t-elle à celle des autres pays?
4. Comment les exportations militaires du Canada se comparent-elles à celles d'autres pays?

**Les contrôles à l'exportation au Canada
et à travers le monde.....6**

5. En quoi consistent les contrôles à l'exportation et pourquoi existent-ils?
6. Quels régimes internationaux de contrôles à l'exportation s'appliquent aux produits militaires?
7. Pourquoi le Canada et les autres membres de l'Arrangement de Wassenaar ne contrôlent-ils pas toutes les exportations à leur clientèle militaire?

Le régime canadien de contrôles à l'exportation9

8. Quelle est la politique du Canada en ce qui concerne les exportations de matériel militaire?
9. Quels principes guident le Canada dans sa politique de contrôles des exportations et de produits militaires?
10. Quelles garanties sont en place pour veiller à ce que les exportations militaires du Canada sont conformes aux principes qu'il a adoptés?
11. Quel rôle les considérations liées à la politique étrangère et à la défense jouent-elles dans l'évaluation des demandes?
12. Quelle place les droits de la personne occupent-ils dans l'examen des demandes?

2 227E0070 9E05 E



LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E

13. Quel rôle jouent les considérations relatives aux échanges commerciaux et au secteur industriel dans l'évaluation des demandes?
14. Le processus d'examen des demandes pourrait-il être plus transparent?

**Mise en application des politiques canadiennes
de contrôle des armes.....16**

15. Comment le Canada peut-il s'assurer que des produits exportés ne sont pas illégalement détournés vers des destinations ou des usages inacceptables?
16. Quelles mesures sont en place pour veiller à ce que les exportateurs canadiens respectent la loi?
17. Quelles précautions particulières le Canada prend-il pour veiller à ce que les armes à feu ne soient pas exportées illégalement ou de façon non appropriée?

Collaboration avec d'autres pays19

18. Pourquoi le Canada ne contrôle-t-il pas l'exportation de produits fabriqués à l'étranger qui comprennent des composants canadiens?
19. Le Canada devrait-il contrôler les exportations de produits militaires ou à double usage vers les États-Unis?
20. Où puis-on obtenir plus de renseignements?

Introduction

Les Canadiens partagent un même engagement profond à l'égard de la paix et de la sécurité internationales, et cet engagement est l'un des piliers sur lesquels reposent la politique étrangère du Canada et sa politique de coopération avec les autres pays. On en trouve un exemple dans le rôle qu'a joué le Canada pour faire adopter la convention internationale d'interdiction des mines terrestres antipersonnel.

Depuis plusieurs années, le Canada complète son action dans le domaine du contrôle des armements et de la consolidation de la paix en exerçant un contrôle rigoureux sur ses exportations de matériel militaire. La politique du gouvernement fédéral vis à vis ces exportations est très claire. Le gouvernement fait preuve des plus hauts critères de responsabilité lorsqu'il examine les demandes d'exportation et recourt à des procédures exhaustives qui reflètent les intérêts et les valeurs des Canadiens.

En termes réalistes, le Canada ne peut agir seul en matière de contrôle des exportations de matériel militaire. Aussi ses mesures de contrôle s'inscrivent-elles dans le cadre beaucoup plus vaste, et en constante mutation, des efforts déployés par la communauté internationale dans ce domaine. De concert avec d'autres pays, le Canada cherche à équilibrer les nombreux intérêts légitimes qui entrent en jeu lorsqu'il s'agit de l'exportation de matériel militaire.

Cette brochure décrit les politiques du Canada relativement à l'exportation de technologies et de produits militaires et explique de quelle façon elles sont mises en application. Elle décrit aussi le commerce des produits militaires et les accords internationaux qui aident à contrôler ces exportations. En particulier, elle décrit le processus d'examen et de sélection détaillé qu'emploie le Canada pour prendre des décisions aussi judicieuses que possible.

Le lecteur trouvera à la fin de la brochure une liste de sources à consulter pour obtenir plus de détails sur les politiques et procédures canadiennes en matière de contrôle des armements, de non-prolifération et de contrôle des exportations militaires. Pour plus de détails sur les formalités à remplir pour obtenir une licence d'exportation ou sur les produits qui figurent dans la Liste des marchandises d'exportation contrôlée, on voudra bien consulter une autre publication du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le *Guide des contrôles à l'exportation du Canada*. La brochure intitulée *Exportation de marchandises militaires du Canada. Rapport annuel*, publiée par le ministère depuis 1990, renferme quant à elle des renseignements concrets sur les exportations militaires du Canada.

Le commerce international de matériel militaire

1

■ Qu'entend-on par « matériel militaire »?

Les forces militaires des différents pays du monde sont des organisations vastes et complexes. Elles achètent des produits de toute sorte, à usage militaire ou non. Mais seuls certains de ces produits sont « spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire », suivant la définition internationalement acceptée des produits militaires, établie par les participants à l'Arrangement de Wassenaar. Les 33 pays qui forment ce groupe se sont engagés à coordonner leur action pour empêcher que les armes et les produits stratégiques de haute technologie ne tombent aux mains d'éléments indésirables (voir la question 7 pour plus de détails).

La définition du groupe de Wassenaar englobe les armes et les munitions, ainsi que les véhicules militaires spécialisés, les avions et les navires, les simulateurs d'entraînement et autres équipements électroniques. La définition est large, visant des articles normalement considérés comme « militaires », comme les chars et les avions de combat, ainsi que des modèles de fusils habituellement utilisés aujourd'hui par les chasseurs et les tireurs sur cibles plutôt que par les forces armées. Elle englobe aussi certains produits – certains types de radios utilisées dans des environnements rigoureux comme les tours de forage en mer, par exemple – que pourraient acquérir des organismes publics à vocation civile, des forces policières, des entreprises ou des particuliers. Ces produits sont compris dans la définition de Wassenaar parce qu'ils devaient à l'origine avoir des usages militaires.

Outre les mesures qu'il a mises en place pour contrôler le matériel militaire, le Canada examine attentivement les exportations de « produits à double usage », qui se distinguent des « produits militaires » en ce sens qu'ils servent habituellement à des fins commerciales et civiles, mais sont en même temps des produits de haute technologie qui peuvent avoir une valeur militaire stratégique (matériaux de pointe, alliages métalliques spécialisés, systèmes de positionnement global, équipements de télédétection, etc.). Dans ces cas, les exportateurs doivent obtenir une licence parce que les matériaux ou la technologie sont susceptibles d'intéresser des utilisateurs qui pourraient présenter une menace pour la paix et la sécurité internationales.

L'Arrangement de Wassenaar ne traite que des technologies militaires conventionnelles; il ne vise pas les « armes de destruction massive ». Les armes nucléaires, biologiques, chimiques et toxiques et les technologies qui leur sont associées font l'objet d'accords distincts destinés à en empêcher ou contrôler l'exportation. Le Canada n'exporte pas d'armes de destruction massive et appuie sans réserve les accords internationaux qui ont pour but d'empêcher que les technologies relatives à ces armes ne soient transférées sans garanties suffisantes.

Les produits sujets à des contrôles à l'exportation figurent dans la Liste des des marchandises d'exportation contrôlée. Ceux qui n'y figurent pas ne sont pas contrôlés, marchandises d'exportation contrôlée. Ceux qui n'y figurent pas ne sont pas contrôlés, c'est-à-dire que l'exportation ou l'importation de ces produits n'est soumise à aucune restriction. C'est le cas, par exemple, des automobiles, des hélicoptères, des denrées alimentaires ou du matériel de bureau standardisés et non « spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire ». Cette catégorie comprend des produits de première nécessité dont se servent régulièrement les militaires, comme les bottes ou le béton.

2. Pourquoi y a-t-il un commerce international de matériel militaire?

La Charte des Nations Unies reconnaît à chaque pays le droit d'assurer sa propre défense. Le Canada souscrit à ce droit et l'accepte. La plupart des pays maintiennent des forces armées à cette fin et, au moment de les équiper, font face à deux options qui peuvent l'une et l'autre engendrer des échanges internationaux de matériel militaire.

Ils peuvent d'abord chercher à subvenir à la plupart de leurs besoins à partir de sources nationales. Vu les coûts en cause, toutefois, seuls les pays qui ont de très grosses forces armées (la Chine, la Russie, les États-Unis...) tendent à choisir cette approche. Mais même ces pays doivent habituellement importer certains produits militaires, et ils cherchent toujours à exporter une partie de leur propre production pour renforcer leur industrie de défense et réduire les coûts unitaires de production.

Ou encore, les pays peuvent acheter à l'étranger les produits militaires dont ils ont besoin, comme des chasseurs, et qu'ils ne peuvent se procurer auprès de leurs propres fabricants. Les Forces canadiennes acquièrent la plupart de leurs systèmes stratégiques de cette façon.

La politique canadienne en matière d'acquisition de matériel militaire fait donc une place importante aux importations, mais à celles-ci s'ajoutent certains produits fabriqués au Canada même – armes à feu, véhicules blindés légers et navires, par exemple. Cette approche repose sur des considérations de sécurité nationale, notamment pour conforter la sécurité des approvisionnements en tout temps et pour s'acquitter des obligations contractées envers l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La décision de faire appel aux produits d'origine nationale s'inspire aussi de motifs économiques, tels la création ou le maintien d'emplois. La production d'origine nationale peut avoir d'autres retombées positives car les technologies utilisées peuvent aussi avoir des applications civiles.

Certaines compagnies canadiennes fabriquent en effet des produits qui correspondent aux priorités du Canada en matière de consolidation de la paix. Les combinaisons protectrices et le matériel d'enlèvement des mines en sont des exemples. Les participants aux opérations de maintien de la paix peuvent utiliser des véhicules blindés fabriqués au Canada pour se protéger dans l'exécution de leurs fonctions dangereuses.

3.

Comment l'industrie canadienne de défense se compare-t-elle à celle des autres pays?

L'industrie canadienne de défense se distingue sensiblement de celle d'autres pays comme les États-Unis ou la Russie, ou même de bon nombre de pays plus petits comme la Suède et Israël. Les fabricants canadiens produisent essentiellement des pièces et des composants plutôt que des systèmes complets; ils ont aussi tendance à se spécialiser dans les produits de haute technologie, plutôt que dans les armes et les munitions.

Les ventes des compagnies de réputation mondiale qui évoluent dans les secteurs de l'aérospatiale et de la haute technologie représentent une part importante des exportations canadiennes de matériel militaire. La majeure partie de la production de ces entreprises est formée de composants et de sous-systèmes qu'elles vendent aux grandes sociétés aérospatiales internationales qui construisent des avions civils et militaires. Comme cette clientèle attend de ses fournisseurs qu'ils l'approvisionnent en pièces pour ces deux types d'avion, les compagnies canadiennes en cause fabriquent et exportent des produits qui satisfont aux définitions des « produits militaires » et des « marchandises à double usage ».

Selon Industrie Canada, environ 500 compagnies canadiennes œuvraient dans des industries liées à la défense et à l'aérospatiale en 1996. Elles fournissaient à quelque 59 000 personnes des emplois souvent bien rémunérés et hautement spécialisés en recherche, développement et production. Toutefois, comme bon nombre de ces employeurs ont une gamme de produits très diversifiée, seulement 24 % de leur production avait des applications militaires spécifiques ou était composée de produits contrôlés.

4.

Comment les exportations militaires du Canada se comparent-elles à celles d'autres pays?

Selon le Registre des armes classiques des Nations Unies, moins de 1 % des systèmes d'armes produits dans le monde viennent du Canada. Celui-ci n'exporte normalement qu'un seul produit important dont il doit faire rapport au Registre de l'ONU, soit un véhicule blindé léger. Ce produit mis à part, les exportations militaires du Canada sont principalement constituées de pièces, de composants et de produits comme les systèmes radar, les systèmes de communications et les logiciels.

On peut avoir une idée de l'importance relative des ventes canadiennes de matériel militaire en les comparant aux exportations totales du Canada. En 1996, celles-ci, exception faite des ventes aux États-Unis, atteignaient 48 milliards de dollars, tandis que les exportations de produits militaires contrôlés se chiffraient à 459 millions, soit moins de 1 % de l'ensemble.

En 1996, plus de 80 % des ventes canadiennes de matériel militaire étaient destinées aux autres membres de l'OTAN ou à d'autres pays avec lesquels le Canada a conclu des accords de défense officiels. Moins de 2 % des exportations de produits contrôlés étaient destinées à des pays à faible revenu et il s'agissait souvent de pièces de rechange pour des radios et des avions de transport canadiens de modèle plus ancien.

Les contrôles à l'exportation au Canada et à travers le monde

5. En quoi consistent les contrôles à l'exportation et pourquoi existent-ils?

Les pays concertent leur action à l'égard d'un bon nombre de questions qui les préoccupent mutuellement. Par exemple :

- les Nations Unies font appel à toute une gamme de sanctions commerciales à l'encontre des pays dont les actions menacent la paix et la stabilité internationales;
- un grand nombre de pays unissent leurs efforts pour faire échec au trafic illégal de la drogue ou empêcher la prolifération des armes chimiques, biologiques ou nucléaires.

Les contrôles à l'exportation sont un instrument essentiel dont le Canada se sert pour s'acquitter de ses obligations internationales et soutenir ces actions et d'autres initiatives sur la scène internationale. Ils sont destinés à empêcher ou contrôler les mouvements de certains produits en contrôlant les sources d'approvisionnement. Ils créent une approche cohérente que les pays fournisseurs responsables peuvent appuyer et appliquer. La présence de structures communes pour le contrôle des exportations crée une norme internationale qui exerce sur les pays participants des pressions positives qui les incitent à maintenir, appliquer et améliorer leurs régimes nationaux.

Les marchandises spécialement conçues à des fins militaires font partie des produits assujettis à des contrôles de ce genre. Elles sont contrôlées (ou soumises à diverses règles) parce que la communauté internationale sait qu'une accumulation excessive d'armes classiques, et en particulier d'armes perfectionnées, peut déstabiliser la sécurité à l'échelle régionale et internationale. La plupart des pays conviennent que les clients légitimes devraient généralement avoir la possibilité d'acheter des produits militaires, mais ils admettent aussi que tout membre responsable de la communauté internationale doit agir avec circonspection en cas de doute. Les régimes de contrôles à l'exportation sur lesquels reposent les accords internationaux sur les armes de destruction massive et les technologies connexes sont encore plus rigoureux.

Le Canada a aidé à mettre en place les grands mécanismes internationaux qui sont aujourd'hui le fondement des approches communes en matière d'exportation des produits militaires. Les pays qui partagent ces objectifs ont mis en place des mesures qui leur permettent et leur prescrivent d'examiner les demandes d'exportation de matériel militaire, et parfois même d'interdire ces exportations. Les gouvernements disposent donc d'un régime international relativement uniforme, et les exportateurs peuvent compter sur des règles du jeu équitables.

6. Quels régimes internationaux de contrôles à l'exportation s'appliquent aux produits militaires?

L'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle multilatéral des exportations pour les armes classiques et les marchandises et technologies à double usage est le principal instrument sur lequel s'appuient ses 33 membres pour gérer leurs restrictions concernant l'exportation de matériel militaire. En font partie presque tous les pays qui exportent de tels produits en quantités significatives, et notamment ceux qui fabriquent des produits de haute technologie.

Les pays participants doivent veiller à ce que les transferts d'armes classiques et de produits à double usage ne contribuent pas à renforcer les capacités militaires au point où celles-ci pourraient compromettre la sécurité régionale et internationale, et ils mettent en place des mesures pour empêcher que ces produits ne soient détournés à cette fin. En outre, ils collaborent pour veiller à ce que l'Arrangement réponde aux besoins courants à mesure qu'évolue la position de la communauté internationale sur la question des produits militaires.

L'Arrangement de Wassenaar laisse à chaque État membre le soin de décider quelles demandes d'exportation il peut agréer ou rejeter. La mise en œuvre d'un système d'échanges de renseignements plus complet lui serait sans doute avantageuse, mais l'Arrangement est doté des ressources nécessaires pour lui permettre de renforcer les mécanismes déjà en place. Le Canada est parmi les pays qui recommandent que des améliorations soient apportées à l'Arrangement, ainsi qu'à d'autres régimes de contrôle.

C'est à l'Arrangement de Wassenaar qu'il revient de mettre au point et d'actualiser la « Liste du matériel de guerre » énumérant les produits « spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire » dont l'exportation doit être assujettie à l'obtention d'une licence. L'Arrangement complète et renforce les régimes de contrôle qui s'appliquent aux armes de destruction massive et à leurs vecteurs. Ces régimes reposent sur les engagements internationaux pris dans le cadre de divers instruments, y compris ceux qui suivent :

- la Convention d'interdiction des mines terrestres antipersonnel;
- le Traité de non-prolifération des armes nucléaires;
- le Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles;
- l'accord du Groupe de l'Australie (qui vise les substances chimiques et les agents biologiques, ainsi que certains matériels à double usage);
- la Convention sur les armes chimiques;
- la Convention sur les armes biologiques ou à toxines;
- le Groupe des fournisseurs nucléaires.

7. Pourquoi le Canada et les autres membres de l'Arrangement de Wassenaar ne contrôlent-ils pas toutes les exportations à leur clientèle militaire?

Les membres du groupe de Wassenaar, y compris le Canada, savent qu'en se concentrant sur les produits spécialement conçus pour l'usage militaire, ils peuvent contrôler les ventes à tous les acheteurs. Ils peuvent exiger des exportateurs qu'ils fournissent des renseignements sur l'utilisation éventuelle de leurs produits, ainsi que sur les utilisateurs.

Cette approche aide également à empêcher que des civils ne servent de façade à des armées, des rebelles, des criminels ou des gouvernements qui se verraient incapables d'obtenir ces produits directement. En cas de doute, elle permet aux membres du groupe de Wassenaar de restreindre l'accès aux sources légitimes d'approvisionnement de certains produits.

Les membres comprennent que s'ils tentaient de contrôler les mouvements de tous les produits qu'achètent les organisations militaires, ils imposeraient aux vendeurs et acheteurs légitimes de produits non stratégiques un fardeau administratif excessif. Par exemple, le Canada vend une très large gamme de produits aux organisations militaires – essence et pétrole, équipement médical, papier, rations alimentaires, etc.

L'imposition de contrôles sur toutes les ventes à toutes les organisations militaires n'aiderait pas à faire régner la paix dans le monde, car rien n'empêcherait une organisation civile de revendre les produits en question à des acheteurs militaires. Une telle solution aurait un impact négatif sur les échanges commerciaux légitimes, ainsi que sur les employeurs et les travailleurs des entreprises en cause; les gouvernements ne sont pas prêts à dresser des obstacles de telle envergure aux échanges de produits commerciaux.

Les autres pays qui souscrivent à l'Arrangement de Wassenaar conviennent qu'il est préférable de mettre l'accent sur un contrôle sélectif des produits clés, quels qu'en soient les acheteurs, plutôt que sur le contrôle des acheteurs, quels que soient les produits.

Le régime canadien de contrôles à l'exportation

8. Quelle est la politique du Canada en ce qui concerne les exportations de matériel militaire?

Le Canada s'est fermement engagé à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, ce qui l'a amené à donner son appui aux accords de contrôle des armements et de désarmement, comme la Convention d'interdiction des mines terrestres antipersonnel, que 131 pays ont signée entre décembre 1997 (date de son ouverture à la signature à Ottawa) et octobre 1998. Le Canada appuie également l'Arrangement de Wassenaar et les autres accords internationaux destinés à réglementer les exportations de matériel militaire.

Le Canada s'appuie sur la Loi sur les licences d'exportation et d'importation pour imposer des contrôles à l'exportation. Le ministre des Affaires étrangères doit rendre compte de l'application de la loi au Parlement. La Direction des contrôles à l'exportation du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) administre au nom du ministre les politiques et procédures canadiennes relatives aux produits et aux technologies contrôlés, y compris les produits militaires.

La politique canadienne relativement aux contrôles à l'exportation de matériel militaire reflète en outre le degré élevé d'intégration des industries canadienne et américaine de la défense, qui remonte à la Deuxième Guerre mondiale. Ces liens étroits permettent à de nombreuses entreprises canadiennes de prospérer dans un climat très compétitif du fait qu'elles peuvent fournir sans licence des composants aux entreprises américaines de production militaire et aux forces armées des États-Unis, au grand avantage de l'économie canadienne et des Canadiens en général. Les firmes canadiennes importent elles aussi des composants venus des États-Unis pour leur propre production de défense, qui alimente directement les Forces canadiennes.

Le gouvernement fédéral a pris des mesures, décrites en détail dans les pages suivantes, pour veiller à ce que la politique canadienne en matière de contrôles à l'exportation de matériel militaire s'harmonise avec les autres politiques qui assurent la défense nationale, contribuent à préserver la sécurité internationale, encouragent le commerce et favorisent les normes internationales en matière de droits de la personne.

9.

Quels principes guident le Canada dans sa politique de contrôle des exportations de produits militaires?

La politique canadienne respecte le droit de l'industrie de vendre ses produits à des clients légitimes partout dans le monde, à moins qu'il n'y ait des raisons valables de s'y opposer. Cette règle est conforme au point de vue adopté par tous les autres pays commerçants.

Le Canada contrôle étroitement l'exportation de produits et de technologies militaires vers

- les pays qui constituent une menace pour le Canada et ses alliés;
- les pays qui participent à des hostilités ou qui sont près d'y participer;
- les pays frappés d'une sanction du Conseil de sécurité des Nations Unies;
- les pays dont les gouvernements violent systématiquement les droits fondamentaux de leurs citoyens, à moins qu'on puisse démontrer qu'il est peu probable que les produits concernés soient utilisés contre la population civile.

En juin 1996, le ministre des Affaires étrangères a donné instruction au MAECI de tenir encore plus rigoureusement compte des considérations relatives à la sécurité, à la stabilité régionale et aux droits humains dans l'examen des demandes de licences d'exportation. Il a aussi souligné la nécessité d'appliquer de strictes procédures d'examen pour réduire au minimum le risque que des armes à feu exportées du Canada ne tombent aux mains de personnes qui pourraient s'en servir pour alimenter le commerce illégal d'armes ou pour accroître la violence et l'anarchie à l'échelle locale.

Le ministre a décidé d'examiner personnellement les demandes de licences pour l'exportation éventuelle de technologies et de matériel militaires pouvant servir à des fins offensives, à moins que les exportations concernées ne soient destinées à un allié au sein de l'OTAN ou à un autre pays avec lequel le Canada entretient des relations étroites. Dans le cas des technologies ou produits non destinés à des fins offensives, le ministre est consulté si l'une quelconque des conditions susmentionnées s'applique.

Le Canada a mis en place des contrôles distincts pour ce qui concerne l'exportation d'armes à feu automatiques. Les armes automatiques, comme les fusils d'assaut, ne peuvent être exportées qu'à l'un des 13 pays figurant sur la Liste des pays désignés (armes automatiques) avec lesquels le Canada a négocié des accords de défense, de recherche, de développement et de production.

10. Quelles garanties sont en place pour veiller à ce que les exportations militaires du Canada soient conformes aux principes qu'il a adoptés?

Le processus des contrôles à l'exportation comporte une analyse générale, qui peut prendre plusieurs semaines. Divers experts du gouvernement fédéral évaluent chacune des demandes. Dans chaque cas, ils s'appuient sur un vaste éventail de connaissances et renseignements spécialisés pour formuler à l'intention du ministre des Affaires étrangères une recommandation qui reflète les meilleurs intérêts des Canadiens.

Lorsqu'une entreprise désire exporter un produit qu'elle croit assujetti au régime de contrôles, elle présente une demande au MAECI, qui procède alors à une évaluation technique pour déterminer si l'exportation envisagée exige l'octroi d'une licence. Cette première étape comporte la participation d'experts, y compris des ingénieurs, chargés de déterminer à quelle catégorie de la classification canadienne des technologies et du matériel militaires ou à double usage contrôlés appartient le produit en question. Ces experts examinent en outre les applications probables du produit et les capacités militaires de l'utilisateur final.

Si le produit est effectivement assujetti aux contrôles à l'exportation de matériel militaire, on demande alors à différentes unités spécialisées au sein du MAECI, du ministère de la Défense nationale, d'Industrie Canada et d'autres organismes de se prononcer sur l'impact probable de l'exportation envisagée. Leur apport se situe le cœur même du processus d'examen des demandes.

11

Quel rôle les considérations liées à la politique étrangère et à la défense jouent-elles dans l'évaluation des demandes?

Les experts du MAECI, du ministère de la Défense nationale, d'Industrie Canada et des organismes canadiens du renseignement tiennent compte de nombreux facteurs liés à la politique étrangère et à la défense avant de faire leurs recommandations.

Ces analystes offrent leurs commentaires sur la nature des relations entre le Canada et le pays de destination, car la décision d'octroyer ou non une licence d'exportation peut, suivant l'interprétation que lui donne ce dernier, avoir pour effet d'ouvrir ou de fermer des filières permettant un dialogue constructif. Ainsi, une décision favorable peut aider à montrer le soutien que le Canada accorde à un pays qui marque des progrès dans la mise en place de systèmes et de pratiques plus démocratiques. Le « message » que véhicule une décision de ce genre peut être un important outil de la politique étrangère.

Les experts émettent leur opinion sur l'importateur – le plus souvent, un ministère ou organisme du gouvernement du pays acheteur, mais parfois aussi une entreprise privée ou un particulier – ainsi que sur l'utilisation probable du produit. De plus, ils cherchent à découvrir des liens possibles avec des pays tiers, pour déterminer la probabilité que le produit exporté du Canada soit détourné. Il peut arriver qu'ils disposent de renseignements indiquant que le produit pourrait servir à des utilisations illicites ou faire l'objet d'un détournement et que cela pourrait contribuer à aggraver les tensions à l'échelle nationale ou internationale.

Les experts se prononcent également sur les utilisations militaires probables, et possibles, du produit ainsi que sur les conditions qui existent dans le pays de destination du point de vue de la situation militaire et de la sécurité intérieure. Ils déterminent si le produit considéré a essentiellement des applications offensives ou non offensives. Ils tiennent compte de l'impact possible de la vente sur le Canada et sur ses alliés. Et ils vérifient la conformité de l'exportation de ce produit aux besoins et intérêts du Canada en matière de défense.

Enfin, les experts tiennent compte de la situation dans la région du monde où le produit doit être exporté, ainsi que de tous les conflits en cours ou possibles, et ils déterminent si l'exportation pourrait avoir une influence ou un effet quelconque. Par exemple, elle pourrait introduire une nouvelle technologie militaire dans cette région ou aider un pays à acquérir un avantage militaire sur un autre avec lequel il a un sérieux différend frontalier.

12. **Quelle place les droits de la personne occupent-ils dans l'examen des demandes?**

Les considérations relatives aux droits de la personne jouent un rôle critique dans l'évaluation des demandes d'exportation de matériel militaire. Les analystes politiques se penchent d'abord sur le bilan global des droits humains dans le pays de destination. Ils examinent les droits civils, la sécurité personnelle et les libertés politiques. Ils tiennent également compte des situations propres aux groupes ethniques, religieux ou autres.

Ces analystes savent que la situation des droits de la personne peut se transformer rapidement. Pour obtenir des renseignements actualisés et complets, ils consultent les diplomates canadiens sur place. Ils peuvent aussi consulter les médias internationaux et obtenir d'autres renseignements auprès des Nations Unies et d'autres sources fiables.

L'acheteur, l'exportation proposée et ses utilisations possibles sont tous passés au filtre des droits humains. Les analystes vérifient si le produit exporté pourrait être utilisé pour réprimer les droits des habitants du pays destinataire. Par exemple, une pièce de rechange pour le radar d'un navire ou un moteur destiné à un vieil avion de transport fabriqué au Canada pourraient être acceptables s'ils n'étaient destinés à aucune utilisation susceptible de contribuer à la répression des droits humains.

Une demande d'exportation d'armes à feu ou de munitions pourrait être rejetée si ces produits étaient destinés à une milice ou à une force de police répressive et qu'il est réaliste de croire qu'ils pourraient servir à brimer les droits de la personne. Par contre, si l'importateur est un club de tir privé ayant une licence valide pour importer une arme spécialisée pour le tir sur cibles, l'exportation pourrait alors être autorisée.

13. Quel rôle jouent les considérations relatives aux échanges commerciaux et au secteur industriel dans l'évaluation des demandes?

Le Canada est un pays commerçant important et possède des industries de pointe et aérospatiales vigoureuses. Les entreprises appartenant à ces secteurs occupent une place importante tant dans nos exportations que dans la promotion de nos échanges commerciaux.

Lorsqu'ils évaluent une demande de licence pour l'exportation d'un produit militaire, les experts du gouvernement tiennent compte de la nature des rapports entre le vendeur et l'acheteur. Dans certains cas, la transaction envisagée n'est que l'étape la plus récente d'une relation étroite qui existe depuis longtemps entre un fournisseur canadien et un acheteur étranger. Souvent, elle porte sur des pièces de rechange pour des produits exportés plusieurs années auparavant. Aux yeux du gouvernement canadien, ces rapports fournisseur/client sont tout à fait légitimes. Les produits exportés présentent souvent un risque minime pour les intérêts nationaux et internationaux du Canada.

Les analystes considèrent également les relations commerciales entre le Canada et le pays de destination dans leur ensemble. Les produits militaires canadiens constituent des exportations légitimes pour autant qu'elles satisfont aux critères relatifs aux droits humains et aux exigences de la défense et de la sécurité internationale. Comme de nombreux produits contrôlés font appel à des technologies avancées, la vente de ce matériel peut aider à créer des débouchés pour d'autres biens et services canadiens dans des domaines comme le contrôle de la circulation aérienne, la sécurité aérienne, la protection de l'environnement ou la télédétection. Ils peuvent faire partie d'un effort global du Canada en vue d'amener le gouvernement du pays concerné à nouer un dialogue et à participer à des initiatives conçues pour améliorer le respect des droits de la personne et la démocratie.

14. Le processus d'examen des demandes pourrait-il être plus transparent?

Le Cabinet fédéral a approuvé en 1986 l'actuelle politique de contrôle des exportations canadiennes de produits militaires, et des comités parlementaires l'ont passée en revue à intervalles réguliers depuis. Cette politique repose sur plusieurs décennies d'expérience et correspond de près à celles qu'on trouve ailleurs.

Le ministre des Affaires étrangères doit répondre devant le Parlement de l'application de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Le ministre présente au Parlement et aux Canadiens un rapport annuel sur les exportations de produits militaires canadiens contrôlés. Aucun autre pays ne présente de rapport plus détaillé.

À intervalles périodiques, le Parlement et ses comités passent en revue les politiques du Canada en matière de production de matériel de défense et d'exportations militaires. Le MAECI procède à des examens similaires. Ces processus comportent toujours des consultations avec des parties intéressées, telles les organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux questions internationales et les entreprises qui produisent du matériel militaire ou à double usage. La décision de publier le présent document est issue de l'évaluation faite en 1997.

L'examen des demandes de licence d'exportation ne se fait pas publiquement pour diverses raisons. D'abord, les compagnies doivent souvent présenter à l'appui de leur demande des renseignements confidentiels concernant leurs produits et leur activités commerciales. Si ces détails étaient rendus publics, cela pourrait compromettre leur compétitivité et les technologies qu'elles détiennent en exclusivité, même sur les marchés non militaires.

Ensuite, d'importantes considérations de politique étrangère entrent en jeu. Les évaluations s'appuient souvent sur des renseignements hautement confidentiels. La diffusion publique de ces renseignements pourrait nuire aux relations internationales du Canada, menacer la sécurité des sources confidentielles et donner à d'autres pays des renseignements qu'il n'est pas dans l'intérêt du Canada de leur fournir. La diffusion de certaines opinions confidentielles du Canada pourrait aussi amener un autre pays à se retirer d'initiatives conjointes proposées par le Canada pour y susciter des améliorations du point de vue des droits de la personne, du maintien de la paix ou d'autres aspects de la démocratisation.

Mise en application des politiques canadiennes de contrôle des armes

15. Comment le Canada peut-il s'assurer que les produits exportés ne sont pas illégalement détournés vers des destinations ou des usages inacceptables?

La grande majorité des exportations canadiennes de produits militaires contrôlés vont à d'autres membres de l'OTAN ou à des pays avec lesquels le Canada entretient des relations privilégiées fondées sur une communauté de vues. Ces pays ont aussi de stricts contrôles à l'exportation. Le risque d'un détournement illégal ou d'une utilisation non autorisée est donc extrêmement faible.

Le système d'attestations et de documents concernant l'utilisation finale est un autre moyen de prévenir les détournements illégaux ou les usages non autorisés. Dans de nombreux pays, l'importation, par des particuliers ou des entreprises, de divers produits visés par les accords internationaux de contrôle à l'exportation est assujettie à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'État. Dans certains cas, l'autorisation comporte deux permis, le premier autorisant l'importation et le deuxième attestant de l'arrivée du produit dans le pays.

Il arrive souvent que le Canada demande que soient confirmés la nature de l'utilisation finale ou l'engagement de ne pas réexporter ou retransférer le produit concerné, Il demande parfois que cette confirmation vienne d'un organisme indépendant ou du gouvernement. Au besoin, les missions canadiennes à l'étranger peuvent effectuer des recherches ou des vérifications à cet égard. Toutes ces mesures ajoutent à la sécurité des contrôles à l'exportation du Canada.

La méthode d'évaluation des demandes d'exportation de matériel militaire qu'utilise le Canada offre un autre moyen de protection contre le détournement et l'utilisation illicites. Le gouvernement fédéral examine de près les acheteurs proposés afin de déterminer leur fiabilité et leur légitimité.

Enfin, grâce à leurs contacts et à leur expérience au plan international, y compris dans le domaine douanier, les représentants du Canada se tiennent à l'affût d'éventuelles tentatives de détournement de produits militaires vers des acheteurs et des pays non appropriés. La Loi sur les licences d'exportation et d'importation permet de procéder à des détentions, des saisies et des poursuites au criminel afin d'empêcher les exportations illégales.

16. Quelles mesures sont en place pour veiller à ce que les exportateurs canadiens respectent la loi?

Le nombre de compagnies canadiennes qui vendent et exportent des produits visés par la politique des contrôles d'exportation est relativement peu élevé. Ces entreprises savent que Revenu Canada (Douanes) peut saisir les biens des exportateurs soupçonnés de violations à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Les dirigeants et les membres des conseils d'administration sont responsables des activités illégales de leur compagnie. Ils s'exposent donc à de lourdes amendes et même à des peines d'emprisonnement s'ils sont trouvés coupables de violer la loi. Ils peuvent également être passibles d'amendes additionnelles en vertu de la Loi sur les douanes. Aussi, la plupart des infractions se révèlent-elles être de simples oublis ou des délits relativement mineurs.

Il peut toutefois arriver que certaines personnes tentent de se soustraire entièrement à la loi en cherchant à exporter sans licence du matériel militaire ou à double usage. D'autres peuvent chercher à faire transiter par le Canada des produits militaires contrôlés en provenance d'autres pays pour les acheminer vers des pays tiers qui n'ont pas démontré leur engagement envers la paix et la sécurité internationales, les droits de la personne ou la démocratie.

Revenu Canada (Douanes) vérifie l'exportation des produits contrôlés de plusieurs façons. Ses agents au Canada recourent à des techniques perfectionnées pour déceler d'éventuelles violations. Dans les ports et les aéroports, ils vérifient la concordance des expéditions et des permis. Revenu Canada (Douanes) consulte les autorités douanières d'autres pays pour établir la légitimité des documents d'importation et des importateurs et confirmer que les autorisations nécessaires ont été obtenues. Un programme de sensibilisation de l'industrie renseigne les exportateurs canadiens au sujet des contrôles à l'exportation et leur montre comment exporter dans le cadre des règles établies.

Les ministères et les organismes fédéraux collaborent étroitement avec leurs vis-à-vis dans d'autres pays afin de déceler les tentatives faites pour contourner les contrôles à l'exportation, et d'y faire échec. Les données recueillies par les systèmes de renseignement permettent d'alerter les agents et représentants du Canada lorsque des doutes surgissent au sujet de certains importateurs ou de pays dont les contrôles laissent à désirer.

17. Quelles précautions particulières le Canada prend-il pour veiller à ce que les armes à feu ne soient pas exportées illégalement ou de façon non appropriée?

Le Canada est particulièrement préoccupé par la prolifération des petites armes à travers le monde. Le gouvernement contrôle rigoureusement l'exportation d'armes à feu et surtout d'armes automatiques. Ce contrôle repose sur une étroite coopération entre le MAECI, le ministère de la Justice, Revenu Canada (Douanes) et la Gendarmerie royale du Canada.

Aux termes de la réglementation canadienne, les armes à feu automatiques ne peuvent être exportées que vers les pays avec lesquels le Canada a conclu un accord en matière de défense, de recherche-développement et de production. La plupart sont aussi membres de l'OTAN.

La plupart des armes à feu d'un calibre supérieur au calibre .22 sont visés par la Liste de matériel de guerre. Elles sont donc traitées comme des produits militaires contrôlés, indépendamment de leur utilisation normale. Les exportateurs de ces produits sont assujettis aux mêmes politiques, procédures et contrôles que dans le cas de tous les autres produits militaires. Cette règle vaut également pour :

- les détaillants et les grossistes canadiens d'articles de sport, même s'ils ne vendent qu'une carabine de tir à la cible, quelques pièces ou une quantité limitée de munitions à un importateur d'un pays particulier;
- les Canadiens qui voyagent à l'étranger avec leurs armes de chasse (par exemple, pour participer à un safari ou à un concours de tir);
- les collectionneurs qui vendent des armes à feu anciennes à d'autres collectionneurs.

À l'appui de ces contrôles, le gouvernement fédéral exige normalement, avant de permettre l'exportation, la preuve qu'une licence d'importation a été délivrée par le pays de destination. On peut ainsi éviter qu'une arme non autorisée se retrouve sur le marché noir ou qu'elle soit tout simplement abandonnée si on refuse son importation.

Ces précautions seront renforcées par la nouvelle loi canadienne sur le contrôle des armes à feu. Cette loi prescrit que toutes les armes à feu au Canada doivent être enregistrées d'ici 2001 et établit de nouvelles règles pour les importateurs et les exportateurs commerciaux. Grâce à l'accroissement des ressources pour la détection de la contrebande d'armes, le Canada pourra appliquer la nouvelle loi plus rigoureusement et en même temps, respecter les engagements internationaux de plus en plus nombreux qu'il a pris pour contrôler les armes à feu, telle la convention récemment adoptée par l'Organisation des États américains. Une fois en vigueur, celle-ci exigera le marquage des armes à feu avant qu'elles puissent être importées dans un pays des Amériques. Elle exigera aussi l'obtention des autorisations voulues d'importation et de transit avant que l'exportation ne soit autorisée. Les chasseurs et autres utilisateurs d'armes à feu à des fins récréatives bénéficieront d'un traitement accéléré.

18. Pourquoi le Canada ne contrôle-t-il pas l'exportation de produits fabriqués à l'étranger qui comprennent des composants canadiens?

Le Canada s'est toujours opposé aux efforts déployés par diverses instances étrangères pour forcer ses entreprises à se conformer aux lois ou pratiques étrangères lorsqu'elles mènent des activités légales sur son territoire. Cette position est conforme au droit international.

La politique canadienne concernant les exportations de matériel militaire respecte aussi ce principe. Le gouvernement fédéral contrôle les exportations de produits militaires et à double usage effectuées à partir du territoire canadien. Il n'essaie pas de contrôler les exportations d'autres pays (même lorsque certains composants viennent du Canada) et il sait bien qu'aucun pays ne permettrait que le Canada limite ses droits souverains en lui imposant des lois et règlements canadiens.

Il importe de signaler que la grande majorité des exportations canadiennes de matériel militaire vont vers des pays qui appliquent des critères semblables à ceux du Canada en ce qui concerne leurs propres exportations. On est donc en droit de croire, dans ces cas, que les exportations de produits militaires qui renferment des composants d'origine canadienne seront examinées par des pays partageant les mêmes valeurs. Lorsqu'il est moins évident que ces conditions sont réunies, on procède à l'examen le plus strict possible.

19. Le Canada devrait-il contrôler les exportations de produits militaires ou à double usage vers les États-Unis?

Toute tentative d'imposer des contrôles sur les exportations de matériel militaire du Canada vers les États-Unis irait à contre-courant de leurs rapports bilatéraux en matière de défense. Depuis le début de la Deuxième Guerre mondiale, en effet, les deux pays collaborent étroitement dans le domaine de la défense, notamment en ce qui concerne de nombreux aspects de la production de matériel militaire.

Dans le cadre de ces relations, de nombreuses compagnies qui fabriquent des produits militaires contrôlés sont implantées tant aux États-Unis qu'au Canada. L'arrangement réciproque de production de matériel de défense a permis à ces compagnies et à d'autres entreprises canadiennes d'importer et d'exporter plusieurs composants sans licences ou permis. Les produits circulent assez facilement entre les usines des deux pays, ce qui crée des emplois et des débouchés.

Grâce à ces relations étroites, les compagnies canadiennes sont très compétitives lorsqu'elles soumissionnent des contrats du gouvernement américain. L'imposition de contrôles visant ces exportations aurait simplement pour effet de mener à la relocalisation de cette production aux États-Unis ou au remplacement des fournisseurs canadiens par ceux d'autres pays. Elle entraînerait ainsi des pertes d'emploi au Canada sans pour autant améliorer la paix et la sécurité mondiales.

Les États-Unis ont un régime complet et efficace de licences et de contrôles. Les divergences qui existent entre les politiques canadiennes et américaines à cet égard touchent essentiellement divers aspects de procédure.

20. Où peut-on obtenir plus de renseignements?

Nous espérons avoir répondu à toutes vos questions sur la politique canadienne concernant l'exportation de matériel militaire. Vous trouverez ci-dessous une liste de publications et de sites Web qui offrent des renseignements ou points de vue supplémentaires.

Le MAECI publie les documents suivants :

- *Exportation de marchandises militaires du Canada. Rapport annuel*
- *Guide des contrôles à l'exportation du Canada*

On peut obtenir ces documents auprès de la Direction des contrôles à l'exportation du MAECI : téléphone : (613) 996-2387 télécopieur : (613) 996-9933

Visitez le site Web de la Direction générale des contrôles à l'exportation et à l'importation : http://www.dfait-maeci.gc.ca/~eich/epd_homf.htm

Des liens avec les pages du MAECI et d'autres sites traitant de contrôle des armements et de sécurité internationale peuvent être trouvés sur la page d'accueil du MAECI à : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/menu-f.asp>

Les sites web suivants renferment aussi des données et des renseignements sur cette question et sur d'autres questions connexes :

Canadian Aerospace Industries Association : <http://www.aiac.ca> (anglais)

Saferworld : <http://www.gn.apc.org/sworld> (anglais)

Prepcom (pour les armes légères et de petit calibre) :
<http://www.prepcom.org/low/index.html> (anglais)

Centre canadien des armes à feu (renseignements sur le contrôle des armes à feu au Canada) : http://canadianfirearms.com/Default_fr.htm

Canadian Defence Industries Association : <http://www.cdia.ca> (anglais)

Conférence des associations de défense : <http://home.istar.ca/~cda> (anglais)

Organisation des Nations Unies : <http://www.un.org/french>

Project Ploughshares : <http://watserv1.uwaterloo.ca/~plough> (anglais)

Stockholm International Peace Research Institute :
<http://www.sipri.se> (allemand, anglais et suédois)

Wassenaar : <http://www.wassenaar.org> (anglais)

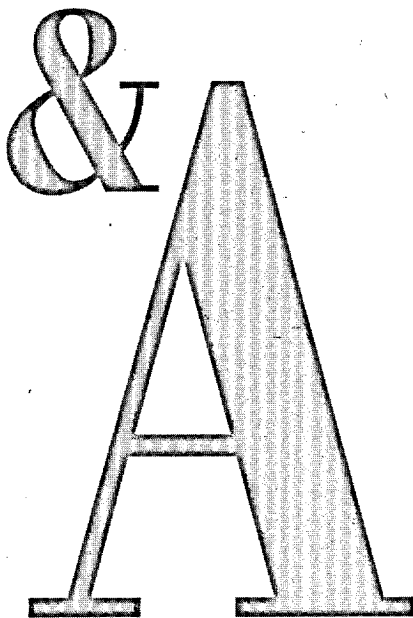
On peut obtenir des renseignements et des formulaires de demande auprès de la Direction des contrôles à l'exportation ou des Centres de commerce international, qui se trouvent dans la plupart des grandes villes du pays.

Notes

doc
CA1
EA
98A56
EXF



**Answers to Questions
about Canada's
Export Controls on
Military Goods**



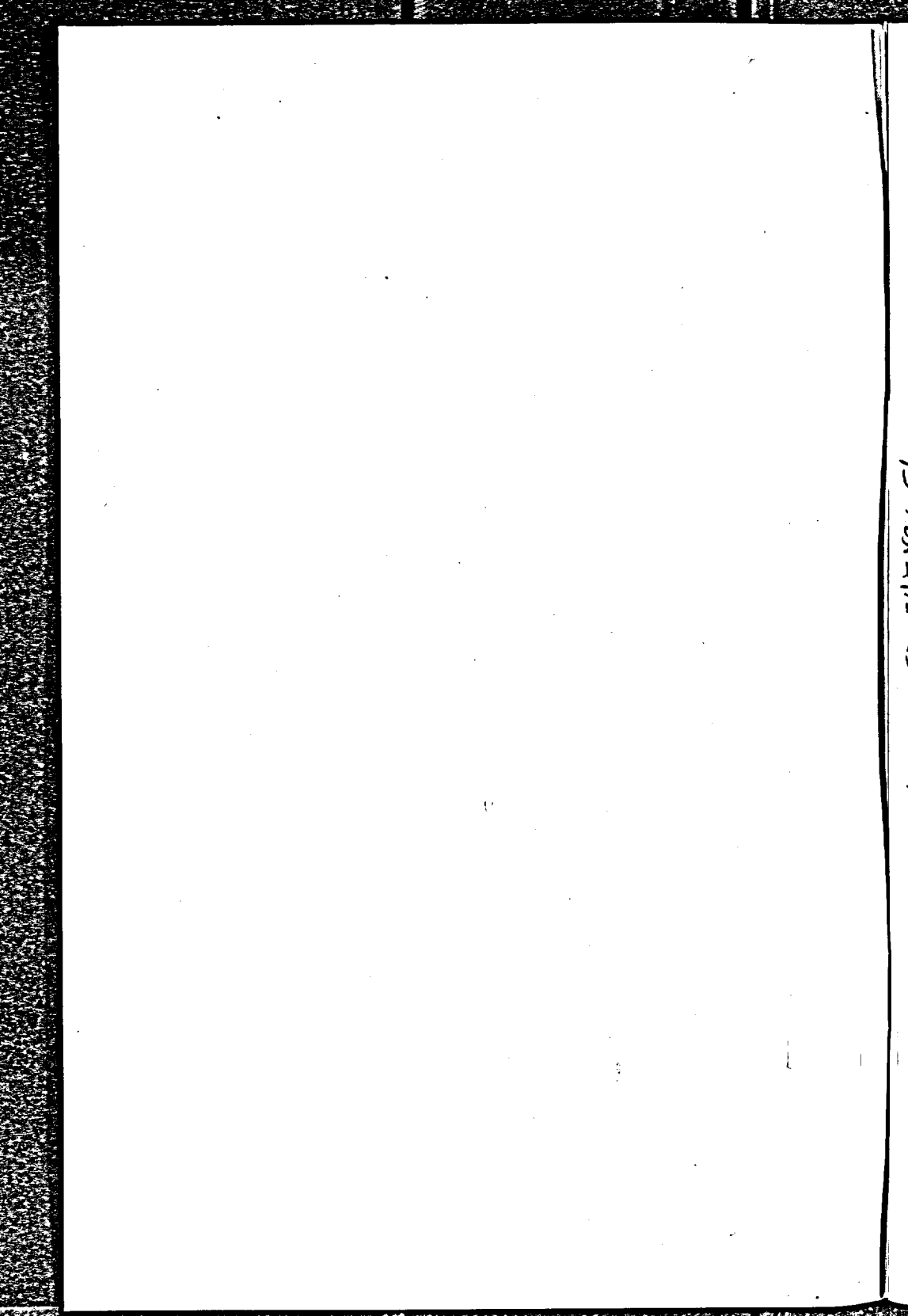
&A



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Canada



.b 3417992(E)
.b 3418005(F)

Table of Contents

Introduction.....1

The International Trade in Military Goods.....2

1. What are "military goods"?
2. Why is there international trade in military goods?
3. How does Canada's defence industry compare internationally?
4. How do Canada's military exports compare with those of other countries?

Export Controls — Canada and Internationally.....6

5. What are export controls and why do they exist?
6. What international export control regimes cover military goods?
7. Why do Canada and the other Wassenaar members not control all exports to military customers?

Canada's Export Control Process.....9

8. What is Canada's policy on military goods exports?
9. What are Canada's export control policy guidelines for military goods?
10. What are the checks and balances that ensure Canadian goods are exported appropriately?
11. How are foreign policy and defence considerations used in assessing an application?
12. How are human rights considerations factored into an assessment?
13. How are trade or industry considerations used in assessing an application?
14. Could the process be more public?

5880053(F)

13) 5880053(F)

Dept. of Inform. Affairs
Min. des Affaires extérieures

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
REVENIR A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Enforcing Canada's Arms Control Policies16

15. How does Canada ensure that goods are not illegally diverted to unacceptable destinations or end uses?
16. What measures are used to ensure that Canadian exporters comply with the law?
17. What special precautions does Canada take to ensure that firearms are not illegally or inappropriately exported?

Working with Other Countries.....19

18. Why doesn't Canada control the export of goods that are built in foreign countries using Canadian components?
19. Should Canada impose controls on exports of military and dual-use goods to the United States?
20. Where do I go for further information?

Introduction

Canadians share a strong commitment to international peace and security. This is a cornerstone of Canada's foreign policy and a focal point for co-operation with other countries. One example of this commitment was the Canadian role in the international convention banning anti-personnel landmines.

For many years, Canada has complemented its efforts at arms control and peacebuilding with tight controls on the export of military goods from Canada. The federal government has clear policies on these exports. It exercises the highest standards of responsibility in reviewing proposed exports, and uses thorough procedures that reflect the interests and values of Canadians.

Canada cannot realistically act alone on the control of military goods exports. Therefore, its controls are part of a much larger and constantly evolving international effort. Canada works with other countries to balance the many legitimate interests that come into play with military goods exports.

This brochure explains Canada's export policies relating to military goods and technology, as well as how these policies are implemented. It describes the trade in military goods and the international agreements that help to control these exports. In particular, this brochure describes the extensive screening process that Canada uses to ensure the wisest possible export decisions.

Readers can find sources for more detailed information on Canada's arms control, non-proliferation and export control policies and processes at the end of this brochure. For specific information on how to apply for an export permit, and which goods are on the Export Control List, please see our publication *A Guide to Canada's Export Controls*. For information about Canada's actual military exports, please refer to *Export of Military Goods from Canada — Annual Report*, which we have published each year since 1990.

The International Trade in Military Goods

1. What are "military goods"?

The world's militaries are large, complex organizations. They buy almost every kind of product, from guns to butter. However, only some of these items are "specially designed or modified for military use," the internationally accepted definition of military goods, established by the members of the Wassenaar Arrangement. Wassenaar is a group of 33 countries that are committed to co-ordinated action to prevent weapons and key high-technology products from falling into the wrong hands (more details are included under Question 7).

The Wassenaar definition includes weapons and ammunition, as well as specialized military vehicles, aircraft and vessels, training simulators and other electronic equipment. It is a broad definition covering things normally considered "military," such as tanks and combat aircraft, as well as gun models now normally used by hunters and target shooters rather than armed forces. It includes some products — for instance, certain types of radios used in harsh environments such as offshore oil rigs — that civilian government agencies, police forces, businesses or private citizens might also buy. These products are included because they were originally designed for military use.

In addition to its controls on military goods, Canada carefully screens exports of "dual-use" goods. These differ from "military" goods because their ordinary use is commercial and civilian. However, they are high-tech goods with possible strategic military value (e.g., advanced materials, specialized metal alloys, global positioning systems and remote sensing equipment). Exporters require permits for these goods because the materials or technology may be of interest to users who could represent a potential threat to international peace and security.

Wassenaar deals only in conventional military technology; it does not cover "weapons of mass destruction." Those nuclear, biological, chemical and toxic weapons and related technologies are covered by separate agreements designed to prevent or control their trade. Canada does not trade in weapons of mass destruction and fully supports international agreements designed to prevent transfers of relevant technologies without appropriate safeguards.

Goods that are subject to export controls are listed in Canada's Export Control List (ECL). Goods that are not listed in the ECL are not controlled (i.e. their trade is not regulated). Uncontrolled items include automobiles, helicopters, food or office equipment that are "off the shelf" or not "specially designed or modified for military use." This includes basic commodities that militaries routinely use such as boots or concrete.

2. Why is there international trade in military goods?

The United Nations Charter ensures the right of all countries to provide for their own self-defence. Canada agrees with and accepts this right. Most countries provide for their own self-defence by maintaining armed forces. Countries have two options in outfitting their armed forces. Both can generate international trade in military goods.

First, they can try to supply most of their needs from domestic sources. Because of the cost, only countries with very large armed forces tend to choose this approach (e.g., China, Russia and the United States). Still, even these countries usually must import some military goods. Moreover, they always try to export some of their domestic production to strengthen their defence industries and reduce unit costs.

Second, countries can import needed military goods, such as fighter aircraft, that are not available from their own manufacturers. The Canadian Forces acquire most of their major systems in this way.

Canadian defence policies rely on imports, supplemented with domestic production of some military goods such as firearms, light armoured vehicles and naval vessels. This is done for national security reasons, such as to ensure security of supply at all times and to meet NATO obligations. There are also economic reasons for domestic production, such as creation and maintenance of jobs. Domestic military production can also have spin-off effects, since the technologies can often be applied to peaceful uses.

Indeed, some companies produce goods that complement Canada's peacebuilding priorities. Canadian-made bomb disposal suits and mine-clearing equipment for the removal of landmines are examples of these products. Peacekeepers may use Canadian-made armoured vehicles for protection in their dangerous work.

3. How does Canada's defence industry compare internationally?

Canada's defence industry has a very different character from the defence industries of countries such as the United States or Russia, and even many smaller countries such as Sweden and Israel. Unlike manufacturers in these countries, Canadian manufacturers largely produce parts and components rather than complete weapons systems. They also tend to specialize in high-tech goods rather than weapons and ammunition.

Canada's world-leading aerospace and high-tech companies account for a significant proportion of this country's military goods exports. Much of their production consists of components and subsystems, which they sell to major international aerospace companies that produce both civilian and military aircraft. Since those customers expect their suppliers to provide parts for both civilian and military aircraft, the Canadian manufacturers produce and export goods that meet the "military" and "dual-use" definitions.

According to Industry Canada, about 500 Canadian companies were in aerospace and defence-related industries in 1996. They employed about 59 000 people, many of them in well-paid, highly skilled jobs in research, development and production. However, because many of these employers had diversified product lines, only 24 percent of their production had specific military applications or consisted of controlled goods.

4.

How do Canada's military exports compare with those of other countries?

On an international scale, the United Nations Register of Conventional Arms shows that Canada accounts for less than one percent of the world supply of weapons systems. Canada normally exports only one significant product that is currently subject to reporting to the UN Register — a line of light armoured vehicles. Aside from those vehicles, Canadian military exports consist largely of parts, components and goods such as radar systems, communications systems and software.

One way to put trade volumes in perspective is to compare controlled Canadian military goods exports with total exports. In 1996, Canada's total exports to all countries except the United States amounted to \$48 billion. That year, Canada's controlled military goods exports to the same countries were \$459 million, or less than 1 percent of the total exports.

In 1996, over 80 percent of Canada's military goods exports went to fellow NATO countries and other countries linked by formal government-to-government defence agreements. Less than 2 percent of Canada's controlled military goods exports went to low-income countries, and these often consisted of replacement parts for older Canadian-built radios and transport aircraft.

Export Controls — Canada and Internationally

5. What are export controls and why do they exist?

Countries take shared action on many issues of common concern. For example:

- The United Nations invokes wide-ranging trade sanctions against countries whose actions threaten international peace and stability.
- Many countries co-operate to fight illegal drug trafficking and to prevent the spread of chemical, biological or nuclear weapons.

Export controls are one essential way that Canada implements its international obligations and supports these and other international efforts. Export controls are designed to prevent or regulate the movement of certain goods by controlling sources of supply. They create a consistent approach that responsible supplier countries can support and implement. Shared export control structures create an international standard that also leads to positive “peer pressure” among countries to maintain, enforce and improve their national export controls.

Goods specially designed for military use are one such category of goods. They are controlled (or regulated) because the international community understands that an excessive accumulation of conventional arms, and especially advanced weapons, can destabilize regional and global security. Most countries accept that legitimate customers should generally be able to buy military goods, but also that responsible members of the international community should act cautiously where doubts or concerns may exist. An even more restrictive set of export controls underpins international agreements on weapons of mass destruction and related technologies.

Canada has helped to forge the key international mechanisms that form the basis for today’s common approaches on the export of military goods. The countries that share these goals put measures in place that enable and oblige them to review, and sometimes prevent, proposed exports of military goods. This leads to a relatively consistent international framework for governments and a level playing field for exporters.

6. What international export control regimes cover military goods?

The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-use Goods and Technologies is the main vehicle that helps its 33 member countries manage their military goods export restrictions. It includes almost all countries that have meaningful exports of these goods, especially those that manufacture advanced-technology products.

Countries that participate in Wassenaar work to ensure that transfers of conventional arms and dual-use goods do not enhance military capabilities to the point that they undermine regional and international security. Participating countries put measures in place to prevent these items from being diverted to support such capabilities. They also work together to ensure that the Arrangement meets current needs as international thinking on military goods issues evolves.

While Wassenaar leaves individual licensing decisions to each member state and would benefit from more extensive information exchange, it has established a firm basis for future strengthening of its mechanisms. Canada is among the countries pressing for improvements within Wassenaar and other control regimes.

The Wassenaar Arrangement is responsible for developing and updating the International Munitions List of goods that are "specially designed or modified for military use," which are subject to permitting. Wassenaar complements and reinforces other control regimes that address weapons of mass destruction and their delivery systems. These include international commitments under:

- the Anti-personnel Mines Convention;
 - the Nuclear Non-proliferation Treaty;
 - the Missile Technology Control Regime;
 - the Australia Group (covering chemical substances and biological agents that could be used in the production of chemical and biological weapons, as well as certain dual-use equipment);
 - the Chemical Weapons Convention;
 - the Biological and Toxin Weapons Convention;
 - the Nuclear Suppliers Group;
- as well as many others.

7. Why do Canada and the other Wassenaar members not control all exports to military customers?

The Wassenaar members, including Canada, recognize that by focusing on goods specially designed for military use, governments can control sales to all buyers. They can require potential exporters to provide information on how, and by whom, the goods would be used.

This emphasis also helps prevent civilians from “fronting” for armies, rebels, criminals or governments that would not be able to obtain such goods directly. This approach makes it possible for Wassenaar countries to minimize access to legitimate sources of supply of certain goods where concerns exist.

Wassenaar countries recognize that if they tried to regulate all the goods that military organizations buy, they would saddle legitimate sellers and buyers of non-strategic goods with an unreasonable paper burden. For example, Canadians sell an extremely wide range of goods, such as gasoline and oil, medical equipment, paper and food, to military organizations.

Controlling all sales to all military organizations would not help bring peace to the world, as it would not be possible to prevent civilian organizations from reselling goods to military buyers. It would hurt a legitimate world trade, as well as the employers and workers who produce those products, and governments are not prepared to erect such wide-ranging barriers to trade in commercial goods.

The other countries that work within the Wassenaar Arrangement support the emphasis on controlling key goods, regardless of buyer, rather than controlling buyers, regardless of goods.

Canada's Export Control Process

8.

What is Canada's policy on military goods exports?

Canada has a strong commitment to building international peace and security. This includes support for arms control and disarmament agreements such as the historic Anti-personnel Mines Convention. Between December 1997, when it was opened for signature in Ottawa, and October 1998, 131 countries signed this Convention. Canada is also a strong supporter of the Wassenaar Arrangement and other international agreements to regulate exports of military goods.

Canada's legal basis for export controls is the Export and Import Permits Act (EIPA). The Minister of Foreign Affairs is responsible to Parliament for the EIPA. The Export Controls Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade administers Canadian policies and procedures related to controlled goods and technologies, including military goods, on behalf of the Minister.

Canada's military goods export control policy also reflects the substantial integration of the Canadian and U.S. defence industry that began during the Second World War. This close relationship enables many Canadian companies to succeed in a very competitive environment, supplying components to American defence producers and the U.S. armed forces on a permit-free basis, to the benefit of the Canadian economy and Canadians in general. Canadian firms also import U.S. components for their own defence production, which directly supports the Canadian Forces.

The federal government takes steps, described in detail over the next few pages, so that Canada's military goods export policies mesh coherently with other policies that ensure national defence, protect international security, promote trade and foster international human rights norms.

9.

What are Canada's export control policy guidelines for military goods?

Canadian policy respects industry's right to sell its goods to legitimate customers around the world, unless there are sound reasons otherwise. This is consistent with the perspective of all other trading countries.

Canada closely controls the export of military goods and technology to countries that:

- pose a threat to Canada and its allies;
- are involved in or under imminent threat of hostilities;
- are under United Nations Security Council sanctions; or
- have governments that have a persistent record of serious violations of the human rights of their citizens, unless it can be demonstrated that there is no reasonable risk that the goods might be used against the civilian population.

In June 1996, the Minister of Foreign Affairs instructed the Department of Foreign Affairs and International Trade to be even more rigorous in taking security, regional stability and human rights considerations into account when analysing export permit applications. The Minister also underlined the need to apply strict screening procedures to minimize the risk that Canadian firearms exports could fall into the hands of people who might use them to fuel the illegal arms trade or increase local lawlessness or violence.

The Minister of Foreign Affairs has chosen to personally review applications involving potential exports of offensive military goods and technologies, unless they are going to a NATO ally or to a small group of other countries with which Canada has similarly close relations. In the case of non-offensive military goods and technology, the Minister is consulted if any of the conditions listed above apply.

Canada has a distinct set of controls over automatic firearms exports. Automatic firearms, such as assault rifles, can only be sent to a small group of 13 countries (the Automatic Firearms Country Control List) with which Canada has negotiated reciprocal defence, research, development and production agreements.

10. What are the checks and balances that ensure Canadian goods are exported appropriately?

The export control process involves a broad analysis that can take up to several weeks to complete. A range of experts throughout Canada's federal government assess each application individually. They draw on different kinds of expertise and information as they contribute to a recommendation to the Minister of Foreign Affairs that reflects the overall best interests of Canadians.

When a company wants to export a product that it believes is controlled, it submits an application to the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). DFAIT makes a technical assessment to determine if the proposed export requires a permit or not. This initial step involves a review by specialists, including engineers, who determine how the product fits within Canada's classification system for controlled military and dual-use goods and technologies. These specialists also consider the product in terms of its likely applications and the military capabilities of the proposed end user.

If the proposed export is subject to military goods export controls, different branches within DFAIT, the Department of National Defence, Industry Canada and other agencies are asked for their specialized advice on the probable impact of the proposed export. Their contributions are the core of the screening process.

11. How are foreign policy and defence considerations used in assessing an application?

Experts from the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of National Defence, Industry Canada and Canada's intelligence agencies look at many foreign policy and defence factors before offering their recommendations.

These analysts offer their insights into the overall relationship between Canada and the recipient country. They do this because Canadian export permit decisions can send messages to a country, opening or closing channels of constructive dialogue. For example, these decisions can help to show Canada's support for a country that is making progress toward more democratic systems and practices. Such messages can be important foreign policy tools.

Experts offer their views on the organization that is proposing to import the product. They establish the likely uses of the product. While buyers are often government departments and agencies, they may be private companies or individuals. Government analysts will try to discover links to third countries to establish if diversion is likely. They may have intelligence about the possible illicit use or diversion of goods that could fuel domestic or international friction.

The experts offer their views on the likely, as well as potential, military uses of the product and the military and internal security situation in the recipient country. They determine whether a military good has largely offensive or non-offensive uses. They take the potential impacts on Canada and its allies into account. They ensure that the export is consistent with domestic defence needs and interests.

Analysts consider the international situation in the region of the globe to which the export would be sent. They consider any conflicts that are taking place or that seem possible and determine if the proposed export would have any potential influence or impact. For example, the proposed export could introduce new military technology into a region or assist one country in gaining military advantage over another with which it has a serious border dispute.

12. How are human rights considerations factored into an assessment?

Human rights considerations are a critical element in decisions on military goods export applications. Policy experts begin by examining the overall human rights situation in the recipient country. They look at civil rights, personal safety and political freedoms. They also take into account specific issues affecting ethnic, religious or other groups within that society.

These analysts recognize that the human rights situation in a country can change rapidly. To get the most current and complete information, they draw on the knowledge of Canadian diplomats in the field. They also monitor the international media and check information from the United Nations and other reputable sources.

The buyer, the proposed export and its possible uses are all considered from a human rights perspective. The policy experts ask whether a proposed export could be used against the human rights of people in that country. For example, a replacement part for a naval ship's radar or an engine in an old Canadian-built transport aircraft might be acceptable if it had no uses that could harm human rights.

A proposed firearms or ammunition export might be rejected because the end user is a repressive militia or police force and the export could realistically be used to suppress human rights. But in another case in the same country, the importer might be a private gun club with a valid licence to import a specialized target-shooting gun.

13. How are trade or industry considerations used in assessing an application?

Canada is a major trading country with strong high-technology and aerospace sectors. Companies in these sectors figure prominently in both exports and trade promotion.

In evaluating an export permit application for a military item, government policy experts consider the nature of the relationship between the seller and the buyer. Some proposed exports are simply the latest product upgrade in a long-standing relationship between a Canadian supplier and a foreign buyer. Many sales are replacement parts for goods that were sold years earlier. The Canadian government recognizes that these are legitimate market relationships. Such exports often present a negligible risk to Canada's national and international interests.

Other considerations relate to the overall trading relationship between Canada and the recipient country. Canadian military goods are legitimate exports as long as they meet human rights, defence and international security conditions. Since many controlled goods involve advanced technologies, sales can help establish markets for other Canadian goods and services in areas such as air traffic control, air safety, environmental control or remote sensing. They can be part of an overall Canadian effort to engage a country's government in dialogue and contribute to initiatives that are designed to improve respect for human rights and democracy.

14. Could the process be more public?

The federal Cabinet approved Canada's current military goods export control policy in 1986, and parliamentary committees have reviewed it since then. The policy builds on several decades of experience in this field and is closely aligned with similar policies in other countries.

The Minister of Foreign Affairs is responsible to Parliament for the operation of the Export and Import Permits Act. The Minister produces an annual report on exports of controlled military goods and presents it to Parliament and Canadians. No country reports in more detail on such exports.

Parliament and its committees review Canada's defence production and military export policies periodically. The Department of Foreign Affairs and International Trade has conducted similar reviews. These processes always involve consultation with interested parties such as non-governmental organizations with an interest in international issues and businesses that produce military and dual-use goods. In fact, this booklet is an initiative that resulted from the assessment that took place in 1997.

Individual export applications are not subject to public review for two reasons. First, companies are often required to submit confidential product and trade information with their applications. Were this information to become public, it could put at risk the companies' commercial dealings and proprietary technologies, even in non-military markets.

Second, important foreign policy considerations are at stake. Many assessments draw on highly classified intelligence information. Public release of this information could harm Canada's international relations, threaten the safety of confidential sources and provide other countries with information that is not in Canada's best interests to release. A public airing of some confidential Canadian views might also lead another country to break off shared initiatives that Canada is advancing to improve human rights, peacekeeping or other aspects of democratization in that country.

Enforcing Canada's Arms Control Policies

15. How does Canada ensure that goods are not illegally diverted to unacceptable destinations or end uses?

The vast majority of Canada's controlled military goods exports go to fellow NATO members or to like-minded governments with which Canada has strong relations. These countries also have strong export controls of their own. That means the risk of illegal diversion and unauthorized use is extremely low.

Another tool to defend against illegal diversion and unauthorized use is the system of end-use certifications and documentation. People and businesses in many countries need approvals from their governments to import many goods that international export control agreements cover. These approvals may include a permit authorizing the import and another that certifies that the goods have arrived in the country.

End-use assurances are also often requested in order to verify the nature of the end use or to seek a commitment not to re-export or re-transfer the good. Sometimes Canada seeks confirmation of this by an independent body or the recipient government. If needed, Canadian missions abroad may research or verify such documentation. All this adds more security to Canada's export control process.

Another protection against illegal diversion and use is Canada's assessment approach to military goods export applications. The federal government looks closely at proposed buyers to determine their soundness and legitimacy.

Finally, international contacts and experience, including in the customs field, keep Canadian officials alert to possible attempts to divert military goods to inappropriate buyers and countries. Detention, seizure and criminal prosecution are options available under the Export and Import Permits Act to prevent illegal exports.

16. What measures are used to ensure that Canadian exporters comply with the law?

A relatively small number of companies in Canada sell and export products that are covered under the military goods export control policy. They know that Revenue Canada — Customs can seize the goods of exporters who are suspected of violating the Export and Import Permits Act (EIPA). Corporate directors and officers are liable for their companies' illegal activities. They face severe financial penalties and even imprisonment if they are found guilty of violating the EIPA. They can face additional penalties under the Customs Act. As a result, most cases of non-compliance prove to be simple oversights or are relatively minor.

However, some people may try to evade the law entirely by attempting to export controlled military and dual-use goods without permits. Others may try to route controlled military goods from other countries, through Canada, to countries that do not show a commitment to international peace and security, or human rights and democracy.

Revenue Canada — Customs polices the export of controlled goods in many ways. Enforcement officers in Canada use sophisticated techniques to detect potential violations. They check ports and airports to confirm that shipments match permits. Revenue Canada — Customs works with customs agencies in other countries to confirm that documents and importers are authorized and legitimate. An Industrial Awareness Program teaches Canadian exporters about export controls and how to work within the rules.

Federal departments and agencies work closely with their counterparts in other countries to identify and stop these attempts to evade export controls. Information from intelligence systems helps to alert officials to questionable importers and countries with insufficient controls.

17. What special precautions does Canada take to ensure that firearms are not illegally or inappropriately exported?

Canada is particularly concerned about the proliferation of small arms around the world. The Canadian government applies strict controls to firearms exports, especially exports of automatic firearms. These controls build on close co-operation among the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of Justice, Revenue Canada — Customs, and the RCMP.

Under Canadian regulations, automatic firearms can only be exported to 13 countries with which Canada has specific defence, research, development and production arrangements. Most are fellow members of NATO.

Most firearms above .22 calibre are covered on the International Munitions List. This means they are treated as controlled military goods, regardless of their normal use. Exporters of these products are subject to the same comprehensive policies, procedures and screening as exporters of all other military goods. This applies equally to:

- Canadian sporting goods retailers and wholesalers who may sell as little as one target shooting rifle, a few parts or some ammunition to an importer in a particular country;
- Canadians travelling abroad (e.g., on safari or for a competition) accompanied by their hunting rifles; and
- collectors who sell obsolete military firearms to fellow collectors.

To support these controls, the federal government normally requires proof of an import permit from the other country before issuing a Canadian export permit. This prevents an unauthorized firearm from falling into the black market, or simply being abandoned, if the import is refused.

These precautions will increase under Canada's new firearms control legislation, which will require the universal registration of all firearms in Canada by 2001 and establish new rules for commercial importers and exporters. An increased capacity to deter firearms smuggling supports both the new legislation and Canada's expanding international commitments to control firearms, such as a recent Organization of American States convention. Once in force, the OAS convention will require marking of firearms prior to import within the Americas. It also will require import and transit approval prior to export authorization, with streamlined treatment for hunters and similar recreational users.

Working with Other Countries

18. Why doesn't Canada control the export of goods that are built in foreign countries using Canadian components?

Canada has always resisted foreign attempts to force Canadian companies to abide by foreign laws and practices, when carrying out legal business in Canada. This is consistent with international law.

Canada's policies on military goods exports respect this same principle. The federal government controls exports of military and dual-use goods from Canadian territory. It does not try to control exports from other countries (even if some of the components may come from Canada) and it understands that no other country would permit Canada to impose its laws and regulations on the other country's sovereign rights.

It is important to point out that the vast majority of Canadian military goods exports go to countries that apply similar criteria to their own controlled goods exports. This provides a level of comfort that substantially "like-minded" countries will review military goods exports that contain Canadian-built components. Where these conditions are less obvious, the greatest degree of screening is implemented.

19. Should Canada impose controls on exports of military and dual-use goods to the United States?

An attempt to impose controls on military goods exports to the United States would run against the entire North American defence relationship. Since the onset of the Second World War, Canada and the United States have co-operated closely on defence matters, including many aspects of military goods production.

As a result of this relationship, many companies that produce controlled military goods operate in both the United States and Canada. The reciprocal defence production arrangement has allowed these and other Canadian businesses to import and export many components without licences or permits. Products move fairly easily between plants in both countries, creating jobs and opportunities.

This relationship makes Canadian employers very competitive in bidding on U.S. government contracts. Regulation of these exports would simply result in the movement of this production to the United States or the replacement of Canadian suppliers with suppliers from other countries. The only impact would be a loss of jobs for Canadians, with no benefit to global peace and security.

The United States has a comprehensive and effective export licensing and enforcement apparatus. The differences between the export control policies of Canada and the United States are mainly procedural.

20. Where do I go for further information?

We hope we have addressed all your questions about Canadian policy on the export of military goods. Below is a list of publications and Web sites where further information or other points of view may be found. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) produces the following relevant documents:

- *Export of Military Goods from Canada — Annual Report*
- *A Guide to Canada's Export Controls*

These are available from the DFAIT Export Controls Division at:

Telephone: (613) 996-2387

Facsimile: (613) 996-9933

Visit the Export and Import Controls Web site:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/epd.home.htm>

Links to a variety of DFAIT and other sites relating to arms control and international security issues can be found through the DFAIT home page at

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/menu-e.asp>

Some other web sites with data and diverse views on this and related issues include:

Canadian Aerospace Industries Association: <http://www.aiac.ca>

Saferworld: <http://www.gn.apc.org/sworld>

Prepcom (devoted to small arms): <http://www.prepcom.org/low/index.html>

Canadian Firearms Centre (includes information on firearms control in Canada):
<http://canadianfirearms.com>

The United Nations: <http://www.un.org>

The Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.se>

Project Ploughshares: <http://watserv1.uwaterloo.ca/~plough/>

The Canadian Defence Industries Association: <http://www.cdia.ca>

The Conference of Defence Associations: <http://home.iSTAR.ca/~cda>

Wassenaar: <http://www.wassenaar.org>

Information and application forms may be obtained from the Export Controls Division at DFAIT or from our International Trade Centres, found in most major cities.

Notes
