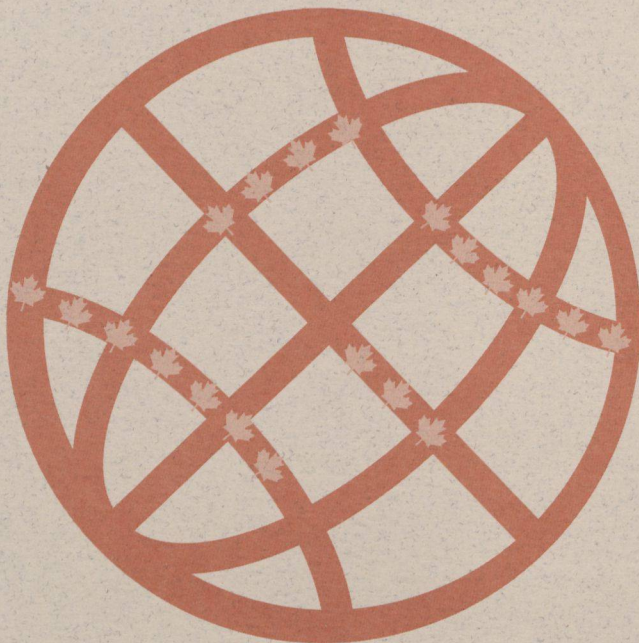


Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development



Centre canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère

**VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE  
CANADIENNE VISANT LE NORD  
DOCUMENT DE CONSULTATION  
Septembre 1998**





LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E  
3 5036 01021971 8

DOCS  
CA1 EA751 98T56 EXP  
Toward a northern foreign policy  
for Canada : a consultation paper.  
--  
17006298





VERS

UNE POLITIQUE

ÉTRANGÈRE CANADIENNE

**VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE  
CANADIENNE VISANT LE NORD  
DOCUMENT DE CONSULTATION**

**Septembre 1998**

VISANT LE NORD

DOCUMENT DE CONSULTATION

SEPTEMBRE 1998









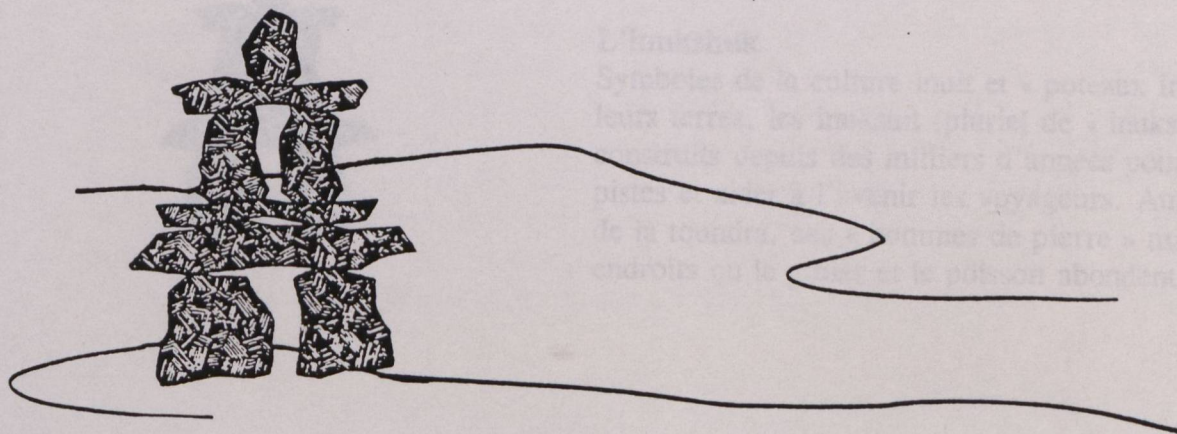


**VERS  
UNE POLITIQUE  
ÉTRANGÈRE CANADIENNE  
VISANT LE NORD**

DOCUMENT DE CONSULTATION

**DOCUMENT DE CONSULTATION**

**SEPTEMBRE 1998**









Document de consultation  
VERS  
UNE POLITIQUE  
ÉTRANGÈRE CANADIENNE  
VISANT LE NORD

DOCUMENT DE CONSULTATION

# VERS

AYANT PROFOS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

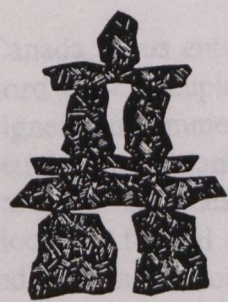
## UNE POLITIQUE

# ÉTRANGÈRE CANADIENNE

## VISANT LE NORD

### DOCUMENT DE CONSULTATION

SEPTEMBRE 1998



#### L'inukshuk

Symboles de la culture inuit et « poteaux indicateurs » de leurs terres, les inuksuit (pluriel de « inukshuk ») sont construits depuis des milliers d'années pour baliser les pistes et aider à l'avenir les voyageurs. Aux quatre coins de la toundra, ces « hommes de pierre » marquent les endroits où le gibier et le poisson abondent, où l'on peut



tromper le caribou à portée d'arme.  
Aujourd'hui encore, les Inuit construisent des inuksuit  
pour indiquer la direction à suivre dans la toundra et  
ainsi montrer aux autres qu'ils sont sur le bon chemin.

VERS

UNE POLITIQUE

ÉTRANGÈRE CANADIENNE

VISANT LE NORD

DOCUMENT DE CONSULTATION

SEPTEMBRE 1998

L'inuksuit  
Symboles de la culture inuit et « potentiels indicateurs » de  
leurs terres, les inuksuit (pluriel de « inuksuk ») sont  
construits depuis des milliers d'années pour baliser les  
traces et aider à l'avenir les voyageurs. Aux quatre coins  
de la toundra, ces « hommes de pierre » marquent les  
endroits où le gibier et le poisson s'échouent, ou l'on peut





# VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE VISANT LE NORD

## DOCUMENT DE CONSULTATION

### AVANT-PROPOS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

J'ai le plaisir de vous présenter ce document de consultation consacré à la politique étrangère canadienne visant les régions nordiques. Ce document est le premier à situer les éléments essentiels d'une politique canadienne pour l'Arctique, non seulement au Canada même mais aussi pour l'ensemble de la région circumpolaire, dans un cadre de politique étrangère à la fois global et flexible.

Le gouvernement sait que sa politique étrangère visant le Nord ne peut être viable, disposer de ressources voulues et s'appuyer sur des principes politiques adéquats que si elle reflète et fait siens l'ensemble des valeurs canadiennes de base et des objectifs nationaux à long terme qui ne risquent pas de se transformer face aux événements et à l'évolution de la situation extérieure. Ce document de consultation énonce 33 objectifs de base groupés sous sept grands thèmes. Considérés dans leur ensemble, ces thèmes et objectifs constituent un cadre politique cohérent, propre à aider à guider le Canada dans la définition de priorités et de plans d'action précis pour l'Arctique circumpolaire.

Dans le passé, le Canada a voué aux affaires du Nord un intérêt plutôt mitigé. On pourrait même dire qu'il n'a pas eu, jusqu'à maintenant, de politique étrangère globale pour le Nord qui se traduise par un ensemble d'objectifs cohérents et bien articulés, procédant d'une mûre réflexion. Le nouveau cadre de politique étrangère pour le Nord défini dans le présent document est une initiative qu'on attendait depuis longtemps et qui accorde enfin à ce domaine une importance prioritaire. Pourquoi, pourrait-on se demander, avons-nous besoin *aujourd'hui* d'une politique étrangères pour les régions arctiques? La réponse à cette question réside dans la convergence d'importants développements qui se produisent dans le Nord canadien et ailleurs dans les régions circumpolaires.

Au Canada, nous entamons une nouvelle étape en ce qui concerne notre approche des affaires du Nord et des peuples autochtones de notre pays en général. De nombreux faits en témoignent, notamment la réponse du gouvernement au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, *Rassembler nos forces*, rendue publique par l'honorable Jane Steward, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et l'honorable Ralph Goodale, Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non-inscrits; le règlement permanent des revendications territoriales et la conclusion d'accords sur l'autonomie gouvernementale; le renouveau constitutionnel et la création, à partir des actuels Territoires du Nord-Ouest, d'un nouveau territoire, le Nunavut, ainsi que l'évolution politique qui se poursuit dans à l'ouest



de la région arctique; et la dévolution continue des responsabilités en matière d'administration et de contrôle des terres publiques et des ressources par le gouvernement fédéral au profit du Yukon.

Toutes ces transformations indiquent que les relations entre le Nord et le Sud du Canada sont en pleine mutation. Elles témoignent, en outre, de l'importance que revêtent désormais le développement autocentré et le développement durable dans le Nord lui-même. Pris ensemble, ils indiquent le besoin de réunir tous les moyens à notre disposition, y compris la politique étrangère, afin de faire s'épanouir le plein éventail des intérêts nationaux, et notamment nordiques, du Canada. Enfin, les Canadiens tant du Nord que du Sud qui s'intéressent aux affaires du Nord demandent à prendre une part active dans la formulation de la politique étrangère concernant la région, ce qui crée le besoin d'un cadre politique mutuellement convenu qui servira de base de travail.

Sur le plan extérieur, la création du Conseil de l'Arctique offre une nouvelle occasion de cibler et de clarifier les intérêts et les priorités du Canada en matière de coopération circumpolaire. Alors que le mandat du Canada à la présidence du Conseil tire à sa fin, celui-ci a intérêt à veiller à ce que les débuts prometteurs du Conseil soient consolidés et qu'ils servent de source d'inspiration dans les années à venir. Pour cela, nous ne devons avoir aucun doute quant à nos propres priorités et intérêts nationaux dans la région de l'Arctique. En outre, en exprimant des intérêts nationaux bien définis dans une politique étrangère pour le Nord, le Canada sera mieux placé pour travailler avec ses voisins de l'Arctique, car sa nouvelle politique étrangère visant cette région sera reconnue comme étant inspirée par un ensemble d'objectifs nationaux convenus et désormais définis clairement.

En 1996, je déclarais que notre politique étrangère devait puiser ses racines dans l'acceptation et le soutien du public; que son orientation devait s'inspirer de ce que les Canadiens estimaient possible et souhaitable. Ces principes s'appliquent aussi bien à la politique concernant les régions nordiques. Dans le passé, cette politique était inspirée par les valeurs et les points de vue du Sud, marqués au coin d'une certaine insensibilité et d'un manque de préoccupation envers les intérêts du Nord. En revanche, les grands principes encadrant la politique étrangère pour le Nord qui est présentée dans le présent document ont été, plus que jamais auparavant, influencés par les apports reçus des régions arctiques. Le document reflète les contributions reçues en grand nombre des Canadiens du Nord ces dernières années, de même que celles fournies par des analystes de politiques du Sud. Nous pouvons donc dire qu'il met de l'avant un cadre de politique qui a pris naissance dans le Nord canadien et qui reflète les valeurs, les perspectives et les aspirations de ses habitants.

Ces apports proviennent de sources aussi diverses que nombreuses, y compris des centaines de témoins qui se sont fait entendre devant les comités parlementaires, notamment dans le cadre de l'examen des relations du Canada avec les régions arctiques, effectué par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, ainsi que des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux qui ont pris part à des conférences sur la politique étrangère canadienne pour le Nord. En ce qui concerne les consultations publiques ayant



contribué au premier chef à la formulation de cette politique, il faut mentionner le Forum national sur les relations circumpolaires du Canada, qui a eu lieu début 1998 dans trois centres du Nord et deux centres du Sud. On trouvera en annexe plus de détails sur ces consultations et conférences.

Le nouveau cadre de politique étrangère visant le Nord énoncé dans le présent document n'est pas statique; bien au contraire, il évoluera avec le temps. Beaucoup de Canadiens, en particulier les habitants du Nord, verront leurs idées se refléter dans ce cadre et, espérons-le, seront sensibles à l'engagement du gouvernement de travailler de concert avec eux afin de faire avancer les objectifs nationaux définis dans les présentes. Le document se veut aussi un point de départ pour d'autres consultations qui seront entreprises dans un esprit de partenariat avec la gamme complète des intervenants, notamment les organisations autochtones du Nord, les gouvernements des territoires, les ministères et organismes fédéraux, et autres intervenants canadiens concernés. Il en résultera une nouvelle politique étrangère canadienne pour le Nord qui reflète véritablement l'intérêt croissant du pays pour cette importante région.

Lloyd Axworthy  
Ministre des Affaires étrangères

Septembre 1998

Il faut souligner que la politique n'a jamais été axée entièrement sur une orientation dirigée de l'extérieur vers l'intérieur, pas plus qu'elle ne pourra pas entièrement être axée entièrement sur une orientation dirigée de l'intérieur vers l'extérieur. Si les exigences de la sécurité et les problèmes de la souveraineté ont joué un rôle prépondérant dans la politique étrangère canadienne visant le Nord, il est évident que d'autres objectifs entraînent également en ligne de compte, par exemple, la prévention de la pollution par les pétroliers dans les eaux de l'Arctique canadien. De même, la nouvelle approche axée sur une orientation de l'intérieur vers l'extérieur sera placée à la disposition de la sécurité et de la souveraineté.

La nouvelle politique étrangère canadienne pour l'Arctique s'articule autour de sept grands thèmes relatifs entre eux.

- développement durable;
- protection de l'environnement;
- travail social et culturel;
- bonne gestion des affaires circumpolaires et développement économique;
- souveraineté et sécurité;
- relations bilatérales avec ses voisins du Nord;
- processus consultatif et unité nationale.

Chacun de ces thèmes recouvre certains des principaux objectifs de politique étrangère du







## VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE VISANT LE NORD

Pendant près de 50 ans les politiques du Canada visant le Nord circumpolaire ont reflété une orientation dirigée de l'extérieur vers l'intérieur. Les pressions extérieures résultant principalement de la guerre froide étaient le facteur prédominant inspirant la politique étrangère du Canada en Arctique. La fin de la guerre froide a cependant ouvert la voie à la constitution d'un nouveau cadre pour mieux comprendre et poursuivre les intérêts de la politique étrangère du Canada dans cette région. Le cadre d'une nouvelle politique étrangère pour le Nord exposé dans le présent document a pour but de ré-équilibrer notre approche des affaires nordiques en proposant plutôt une orientation dirigée de l'intérieur vers l'extérieur. Ainsi, en dépit des pressions extérieures, les intérêts nationaux canadiens joueront désormais un rôle plus décisif dans la détermination de la politique étrangère canadienne visant le Nord.

Ce changement n'est pas le résultat de la fin de la guerre froide seulement. Il a coïncidé avec deux autres développements nationaux majeurs exigeant eux aussi une nouvelle approche de la politique étrangère canadienne visant le Nord. Le premier a été d'écrire une nouvelle page dans les relations du Canada avec les peuples autochtones du Nord, ainsi qu'en témoigne le plan d'action *Rassembler nos forces*. Le second a consisté en l'accroissement de l'importance des questions environnementales dans le débat d'orientation canadien, ce qui s'est traduit par un regain d'attention de l'opinion publique et du gouvernement quant à l'importance de l'environnement arctique pour la survie de la planète et quant à l'impact de la dégradation de cet environnement sur les populations du Nord, et notamment sur les peuples autochtones.

Il faut souligner que la politique n'a jamais été axée entièrement sur une orientation dirigée de l'extérieur vers l'intérieur, pas plus qu'elle ne pourra pas maintenant être axée entièrement sur une orientation dirigée de l'intérieur vers l'extérieur. Si les exigences de la sécurité et les problèmes de la souveraineté ont joué un rôle primordial dans la politique étrangère canadienne visant le Nord, il est évident que d'autres objectifs entraînent également en ligne de compte, par exemple, la prévention de la pollution par les pétroliers dans les eaux de l'archipel arctique canadien. De même, la nouvelle approche axée sur une orientation de l'intérieur vers l'extérieur fera place à la problématique de la sécurité et de la souveraineté.

La nouvelle politique étrangère canadienne pour l'Arctique s'articulera autour de sept grands thèmes reliés entre eux :

- développement durable;
- protection de l'environnement;
- renouveau social et culturel;
- bonne gestion des affaires circumpolaires et développement démocratique;
- souveraineté et sécurité;
- relations bilatérales avec ses voisins du Nord;
- processus consultatif et unité nationale.

Chacun de ces thèmes recouvre certains des principaux objectifs de politique étrangère du



Canada en ce qui a trait à l'Arctique, lesquels servent de fondement pour la détermination de priorités et de plans d'action précis pour la politique étrangère du Canada visant cette région. Les sections qui suivent présentent une introduction contextuelle pour chacun des thèmes, suivie d'un examen des objectifs de base s'y rattachant.

## DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les pays circumpolaires ont fait de la durabilité le premier principe de leurs approches du développement de la région. Pour sa part, le Canada a défini un ensemble d'objectifs de développement durable pour le Nord dans le cadre de la stratégie rendue publique par le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien en 1997. Sur le plan international, le Canada a tout mis en oeuvre pour faire en sorte que la Déclaration de 1996 sur la création du Conseil de l'Arctique confirme le développement durable comme objectif principal du nouveau Conseil, conformément à la Stratégie de protection de l'environnement arctique. Voilà pourquoi le développement durable occupe une place de premier ordre dans la politique étrangère canadienne pour le Nord.

Les efforts visant à définir le développement durable pour le Nord n'ont pas progressé sans heurts, mais, essentiellement, celui-ci prescrit l'intégration des dimensions économique, sociale et environnementale dans la prise de décisions concernant l'Arctique et ses ressources. Le concept de durabilité trouve une oreille particulièrement attentive auprès des peuples autochtones de l'Arctique, du fait de l'importance qu'il attache à ce que l'environnement passe intact de génération en génération, à la diversité économique dans le développement économique et culturel, et à l'intégration de ces objectifs aux capacités d'absorption et d'assimilation de la région. Dans la pratique, toutefois, la durabilité pose un défi permanent aux décideurs de même qu'aux praticiens. Les principes suivants guident l'approche canadienne du développement durable dans le cadre de la politique étrangère visant le Nord :

- diversification des sources de revenu ou des activités génératrices de recettes ne nuisant pas à l'environnement;
- accroissement de la viabilité et respect pour l'intégrité des cultures et des économies autochtones comme élément important dans la réalisation du développement durable;
- participation des populations locales aux décisions concernant le développement et l'exploitation des ressources;
- maintien maximal des revenus tirés de la croissance économique au niveau des communautés.

En s'attachant à réaliser le développement durable dans le cadre de sa politique étrangère visant le Nord, le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les gouvernements des territoires et des provinces lorsque les ressources naturelles relèvent de leur compétence. Il s'appuiera sur un certain nombre d'objectifs de base dans ce domaine, lesquels auront été inspirés par les principes énoncés ci-dessus.



### Utilisation durable des ressources renouvelables

Le secteur canadien des ressources renouvelables englobe un large éventail d'activités allant de petites entreprises familiales de piégeage et de pêche à de grandes entreprises de sylviculture et d'élevage des animaux. Bien que ce secteur représente une part moins grande de l'activité économique globale que celui des ressources non renouvelables, il est néanmoins important pour maintenir le mode de vie traditionnel et fournir de l'emploi. À l'heure actuelle, toutefois, presque toutes les branches de ce secteur d'activité — notamment la fourrure, la chasse au caribou, les pêches et la sylviculture — font face à des difficultés attribuables, entre autres, à la distance les séparant des marchés, à leur vulnérabilité à la dégradation de l'environnement, à la concurrence des marchés extérieurs et au jeu des forces politiques. Tout cela force les groupes et communautés autochtones qui dépendent du secteur des ressources renouvelables pour leur survie à mieux s'organiser sur le plan politique et à accorder plus d'importance aux aspects commerciaux de leurs activités, à la formation et aux relations avec le monde extérieur, ce qui ne va pas sans exercer de nouvelles pressions sur les valeurs traditionnelles. Le Canada continuera à appuyer l'utilisation à bon escient des ressources renouvelables dans la région dans le cadre de ses stratégies économiques internes et de sa politique étrangère visant le Nord.

### Utilisation durable des ressources non renouvelables

Dans de nombreuses régions de l'Arctique, les activités minières, pétrolières et gazières sont la principale source de revenus et d'emplois. L'exploitation des ressources non renouvelables est compatible avec les principes du développement durable, à certaines conditions, notamment si elle contribue au développement à long terme de l'économie du Nord, si les avantages qui en découlent font l'objet d'un partage équitable, si elle satisfait aux normes environnementales reconnues, si elle inclut la prise de décisions à l'échelle locale, et si elle s'accompagne de mesures visant à réduire la pollution de l'environnement.

L'exploitation durable des ressources non renouvelables suscite donc de nombreux et épineux problèmes. Comment l'exploitation des gisements miniers, pétroliers et gaziers peut-elle générer un « loyer économique » qui servira à développer d'autres activités économiques permettant aux peuples de la région de subsister après la réalisation du projet minier, gazier ou pétrolier? Comment distribuer ce loyer économique à l'échelle locale? Cela vaut-il la peine de recourir à des ententes sur les retombées locales? Quel serait l'impact des différents types de loyer sur le fardeau financier des exploitants? Il est clair que le concept de loyer économique doit être défini et évalué dans le contexte du cycle de vie entier — exploration, développement et production — si l'on veut en déterminer l'impact net. Conscients que tous les pays de l'Arctique doivent trouver réponse à ces difficiles questions, le Canada appuiera les efforts en vue de dégager un consensus circumpolaire sur les principes et les approches pratiques de l'exploitation durable des ressources non renouvelables.

### Diversification de l'économie du Nord et débouchés pour les populations du Nord

La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé que l'économie des régions nordiques du Canada conjugue les activités traditionnelles et les nouvelles entreprises qui multiplient et diversifient les perspectives d'emploi pour les jeunes Autochtones. Ce thème



met l'accent sur la préservation de collectivités viables et la promotion d'une économie diversifiée. La priorité accordée à la diversification économique en tant que complément des secteurs des ressources renouvelables et non renouvelables met en lumière deux domaines importants, soit le tourisme et le développement de la petite entreprise.

Au prochain siècle, le tourisme pourrait être la plus importante industrie du Nord. Partie intégrante de nombreuses économies locales du Nord canadien, le tourisme est prisé pour sa forte intensité de main-d'oeuvre, sa capacité de générer des revenus et ses liens étroits avec d'autres industries. Les communautés arctiques, les voyageurs et les administrations, en particulier, se sont tournés vers l'écotourisme, respectueux de l'environnement. La Stratégie canadienne du tourisme autochtone et les efforts en vue de développer les marchés d'exportation pour les produits autochtones réservent désormais une place de choix au Nord. Cependant, même l'écotourisme comporte des risques, notamment ceux liés à la capacité d'une région d'accueillir des activités touristiques sans subir de conséquences négatives sur les plans environnemental et social. Le Canada et ses voisins de l'Arctique désirent tous développer le tourisme de façon viable, en particulier en mettant en commun leurs expériences et en s'entendant sur des normes pour le tourisme dans l'Arctique.

Le Canada et ses voisins arctiques reconnaissent que les petites entreprises, y compris les entreprises traditionnelles et non traditionnelles, ainsi que les industries des services, sont un élément essentiel de la diversification de l'économie du Nord, surtout pour les peuples de la région. Exigeant une infrastructure minimale, ce secteur est mû par l'innovativité et le dynamisme des populations locales et permet aux habitants du Nord de rester au sein de leurs communautés. Le Canada appuie le développement de la petite entreprise, dans le respect des grands principes de la viabilité. Le développement du secteur des petites entreprises comporte cependant des difficultés de taille, notamment l'identification des débouchés extérieurs, le coût élevé des transports, l'adaptation des technologies aux besoins du Nord, le renforcement des capacités et le financement. Tous les pays arctiques, y compris le Canada, profiteront de la mise en commun de leur expérience au chapitre du développement des petites entreprises.

### **Expansion du commerce circumpolaire**

L'expansion du commerce circumpolaire figure parmi les grands défis du développement durable. Pour les collectivités nordiques, elle représente un moyen de pallier la distance qui les sépare des marchés du Sud et de contribuer à leur viabilité économique à long terme. C'est un secteur qui toutefois demeure passablement sous-développé, d'où la nécessité de coopérer. Au nombre des défis à relever : aider les entreprises du Nord à se préparer à exporter; lever les obstacles au commerce des ressources renouvelables; améliorer les transports et les communications et élargir les filières propices au développement des marchés. Le Canada a pris des mesures pour accroître l'exportation de produits autochtones et d'autres produits du Nord, notamment en les intégrant dans sa Stratégie pour le commerce international et dans l'Initiative d'expansion du commerce et des marchés autochtones d'Entreprise autochtone Canada. Il reconnaît par ailleurs que la coopération circumpolaire offre l'occasion de promouvoir des objectifs communs, tels que l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires visant les produits du Nord, et d'explorer des débouchés plus



vastes comme ceux qu'offrirait le libre-échange régional.

### **Santé et le bien-être des enfants et des jeunes de l'Arctique**

C'est parce qu'ils songent en particulier aux enfants et aux jeunes, ainsi qu'aux générations futures des peuples de l'Arctique, que le Canada et ses voisins multiplient aujourd'hui leurs efforts en vue de favoriser le développement durable dans le Nord. Les enfants et les jeunes sont les membres les plus chers et les plus vulnérables de toute société; leur bien-être est l'indicateur le plus révélateur de sa santé et de sa vitalité. Les statistiques démographiques pour l'Arctique canadien soulignent l'importance de cette préoccupation : aujourd'hui, 50 % environ des habitants du Nord canadien ont 15 ans ou moins (chiffre qui se compare à ceux des autres régions circumpolaires), de sorte que les mesures prises au cours des prochaines années auront d'énormes conséquences pour le Nord dans l'espace d'une génération. Le Canada croit que, pour que les collectivités d'un bout à l'autre de l'Arctique se développent de façon durable, il faut accorder la priorité à la santé et au bien-être des enfants et des jeunes du Nord. Il favorisera donc la réalisation de cet objectif par le truchement du Programme de développement durable du Conseil de l'Arctique.

### **Renforcer les éléments constitutifs du développement durable**

Pour atteindre ses objectifs en matière de développement durable, le Canada devra raffermir un certain nombre des principaux éléments constitutifs du développement durable, en particulier le renforcement des capacités, les transports et les communications, et le financement.

#### **Renforcement des capacités**

Un principe essentiel du développement durable est que les collectivités locales doivent tirer le plus d'avantages possibles de la croissance économique. Or, au Canada, un grand nombre des nouveaux emplois créés dans le Nord vont à des gens du Sud, des emplois que les Autochtones pourraient occuper s'ils possédaient les compétences voulues. Un des principaux éléments du développement durable dans le Nord consistera donc à accroître la capacité des habitants de la région, et surtout des Autochtones, à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour occuper ces nouveaux emplois, et, partant, à leur offrir des programmes de formation de base et de formation professionnelle qui tiendront compte de tout un ensemble de circonstances, y compris l'éloignement de nombreuses localités. On a la preuve que, dans le Nord canadien, il y a d'importants avantages à investir dans la formation, puisque de tels investissements permettent de réduire les transferts d'aide sociale et d'augmenter les revenus et les recettes fiscales. Le Canada appuie la formation dans le Nord grâce à la mise en oeuvre de programmes comme la nouvelle Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Il existe d'innombrables possibilités de coopération à l'échelle circumpolaire, notamment en ce qui a trait à l'acquisition de connaissances traditionnelles liées à la pratique du développement durable.

#### **Transports**

L'amélioration des transports dans la région circumpolaire est un volet essentiel de la réalisation des objectifs du développement durable. Pour un grand nombre d'entreprises, les



déplacements, le transport des produits vers les marchés du Sud et même du Nord, et l'acquisition d'équipement coûtent très cher et présentent de grandes difficultés. Or, la construction de routes et de ports, l'intensification de la circulation aérienne, la construction de pipelines et le transport maritime ne manquent pas de susciter des craintes en raison de leurs effets sur l'environnement. Le Canada croit qu'il faut intégrer les principes du développement durable dans les politiques et les activités de transport. On en tient d'ailleurs déjà compte dans toute une série de programmes touchant à la sécurité des personnes et de l'environnement dans le transport maritime. Il y a énormément place à coopération pour améliorer le transport dans la région circumpolaire.

### Communications

Les communications, qu'il s'agisse des services postaux ou des réseaux de télécommunications, sont un élément vital du développement durable dans l'Arctique. Au Canada, on investit des sommes considérables dans la technologie de pointe pour relier les communautés du Nord, même les plus petites, avec les centres régionaux et les réseaux du Sud, via l'Internet notamment. La coopération en vue d'améliorer les communications dans la région circumpolaire ouvre des possibilités pour la télémédecine, l'éducation à distance, l'amélioration des consultations sur les initiatives circumpolaires, la communication des intérêts de l'Arctique et de nombreux autres buts communs. Chef de file dans le domaines de la technologie du Nord, le Canada peut faire énormément pour favoriser la coopération afin d'améliorer les communications dans la région circumpolaire.

### Financement

Le financement constitue un défi de taille pour le développement durable de l'Arctique. Les gouvernements à eux seuls ne peuvent plus supporter, comme autrefois, les coûts de ce développement. Alors que les subventions ont forcément diminué, les besoins des entreprises locales du Nord en matière d'expédition de marchandises, de recherche de débouchés, de perfectionnement des compétences et ainsi de suite, se sont maintenus ou se sont accrus. C'est pourquoi il est devenu nécessaire de tenir des consultations en vue de partager les expériences et les suggestions relatives au financement du développement durable dans l'Arctique. Comme il a été dit plus haut, le loyer rente économique tiré de l'exploitation des ressources non renouvelables est une source de revenus qui pourrait revêtir une grande importance pour le développement local. De plus, les organisations autochtones constituées pour investir les revenus issus des revendications territoriales, comme la Corporation canadienne Makivik ou la Corporation de développement Nunasi, ont beaucoup d'expérience à partager à cet égard. Il importe donc que les pays circumpolaires examinent en profondeur des solutions inédites au problème du financement du développement durable.

## PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Dans *Le Canada et le monde circumpolaire*, le Comité permanent des affaires étrangères déclarait que « la protection de l'environnement est une condition *sine qua non* de la durabilité ». La protection de l'environnement est effectivement au coeur de toute la stratégie du Canada en ce qui concerne le développement durable et la politique étrangère dans



l'Arctique. Pour les Canadiens vivant dans cette région, la nécessité d'une politique et d'une action efficaces en matière de protection de l'environnement s'impose, car leur santé, leurs moyens d'existence et leur survie culturelle restent intégralement liés à l'environnement. De plus, l'Arctique étant un patrimoine naturel, il revêt une importance vitale pour l'environnement mondial, de sorte que sa protection nécessite absolument la coopération de tous les pays. La nature à la fois délicate et interdépendante de l'écologie arctique signifie que les activités entreprises par de nombreuses instances sont d'une importance critique pour soutenir l'intégrité du Nord.

Le Canada a longtemps cherché à protéger l'environnement arctique contre la pollution provenant du pays et de l'étranger en adoptant des lois appropriées. Désormais conscient de la nature plus vaste du problème, il attache aujourd'hui plus d'importance à ce que des efforts de protection concertés soient déployés à l'échelle mondiale et régionale. Le résultat de plus important de ces démarches est le « processus de Rovaniemi », au cours duquel le Canada et ses voisins de l'Arctique ont produit la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), aujourd'hui un programme central du Conseil de l'Arctique. Tenir les engagements pris avec la SPEA et les mettre à profit sont au coeur de la politique étrangère canadienne en matière de protection de l'environnement arctique, qui comporte les grands objectifs suivants.

#### **Détection rapide des menaces pesant sur l'environnement arctique canadien**

Le Canada a lancé le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord, grâce auquel il s'est constitué la plus grande banque au monde de données sur les contaminants de l'Arctique. À l'échelle internationale, il a joué un rôle de premier plan dans le Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique (PCEA), qui permet de mesurer les polluants et d'évaluer leurs effets sur l'environnement de l'Arctique et sur la santé des habitants. Le Canada a également joué un rôle prépondérant dans l'élaboration des normes d'évaluation de l'impact des polluants sur l'environnement de l'Arctique, notamment dans les *Lignes directrices arctiques pour l'évaluation des incidences environnementales*. Une évaluation efficace des menaces pesant sur l'environnement de l'Arctique constituera un élément important de la politique étrangère canadienne visant cette région.

#### **Mesures efficaces face au changement climatique mondial**

Le changement climatique aurait des effets dramatiques dans l'Arctique, et ces effets auront à leur tour des conséquences sur toute la planète. Les premiers effets du changement climatique sont peut-être déjà perceptibles dans l'Arctique, où les températures annuelles augmentent (ex. le bassin du Mackenzie), la couverture des glaces diminue dans l'Arctique de l'Ouest, le pergélisol dégèle dans certaines régions, le niveau des lacs baisse et le nombre de feux de forêts augmente. Reconnaissant que le changement climatique est un phénomène planétaire et non simplement régional, le Canada a pris une part active aux initiatives de coopération internationale dans ce domaine, notamment en participant à la négociation de la Convention cadre sur le changement climatique et au Protocole de Kyoto — récemment négocié — qui s'y rattache. L'adoption de mesures efficaces pour contrer le changement climatique à l'échelle de la planète contribuera à la politique étrangère canadienne concernant



le Nord.

### **Réduction du transport sur de longues distances de polluants atmosphériques dans l'Arctique**

Depuis une vingtaine d'années, les scientifiques canadiens ont montré que l'Arctique est le « déversoir » planétaire des polluants organiques persistants (POP) et des métaux lourds. Ces polluants, dont les sources se trouvent loin du Nord, sont transportés sur de grandes distances par air, par mer et par rivières. Dans l'Arctique, ils s'accumulent dans les graisses des espèces animales dont l'homme se nourrit tôt ou tard. Bien que les POP aient été peu utilisés dans l'Arctique, plusieurs ont atteint des concentrations suffisamment élevées dans les espèces animales figurant au sommet de la chaîne alimentaire pour justifier l'émission d'avertissements de danger pour la consommation humaine. Le Canada a signé en 1979 la Convention de la Commission économique des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, et il a participé activement à la négociation des Protocoles sur les polluants organiques persistants et les métaux lourds, qu'il a signés en juin 1998. De plus, par le biais du PCEA, le Canada participe à la collecte et à l'échange de données concernant les effets des polluants sur la santé. La mise en application de mesures internationales efficaces pour réduire les polluants transfrontaliers figurera en bonne place dans le volet nordique de la politique étrangère du Canada.

### **Protection de l'environnement marin arctique**

À partir des années 70, le Canada a pris, de concert avec d'autres pays, une série de mesures unilatérales pour protéger l'environnement marin arctique menacé par l'accroissement des activités de navigation, affirmant de la sorte sa détermination à exercer un contrôle sur les eaux de l'archipel arctique canadien. Bien que la navigation n'ait pas encore augmenté de façon exponentielle depuis, le Canada partage les préoccupations de ses voisins du bassin circumpolaire quant au développement futur des activités de navigation. C'est pourquoi il a eu des discussions au sujet de l'harmonisation des règles de navigation dans l'Arctique en mettant l'accent sur la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire du groupe de travail sur la protection de l'environnement marin arctique, le Canada a collaboré à l'élaboration des lignes directrices sur l'exploitation du gaz et du pétrole en haute mer, au développement d'un programme d'action régional pour la protection de l'environnement marin arctique contre les activités d'origine terrestre et à la formulation des recommandations sur les mesures à prendre à l'égard des activités de navigation présentes et futures. Ce travail se poursuivra dans le cadre de la nouvelle politique canadienne visant le Nord.

### **Conservation de la flore et de la faune arctiques**

Quelque 1 400 espèces végétales et 200 espèces animales sont menacées, vulnérables ou rares dans l'Arctique, et la protection des habitats vulnérables laisse beaucoup à désirer. Dans l'Arctique canadien, par exemple, environ 35 espèces sauvages sont menacées. La conservation des espèces comme l'ours blanc revêt une importance de premier plan pour les cultures des peuples autochtones de l'Arctique. Or, l'Arctique est aussi une région importante pour les espèces dans une perspective mondiale. Par exemple, 15 % des oiseaux du monde se reproduisent dans cette région. Ces facteurs ont amené le Canada à contribuer à la conclusion



de plusieurs accords internationaux. Ainsi, il a collaboré avec ses voisins circumpolaires à la mise sur pied du Programme de conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA) dans le cadre de la Stratégie de protection de l'environnement arctique, aujourd'hui mise en application par le Conseil de l'Arctique. Le Canada considère le travail du programme CFFA comme étant d'une importance cruciale pour la protection des espèces et des habitats arctiques, et il poursuivra son action dans le cadre de ce programme et d'autres instances.

### Gestion et élimination efficaces des déchets

Les déchets laissés sur place à l'issue de la guerre froide, en particulier les matières nucléaires provenant de la flotte russe du Nord, posent l'une des plus graves menaces à l'environnement arctique. La principale difficulté tient au fait que les éléments du problème qui représentent la plus grande menace et se situent en tête de liste des priorités sont ceux-là mêmes qu'il coûterait le plus cher à éliminer. Le Canada a aidé la Russie à cet égard par l'intermédiaire de l'Agence de l'énergie atomique, du PCEA et de l'OTAN. À un autre niveau, s'il est vrai que les problèmes de gestion de déchets posés par les activités menées dans le cadre de la guerre froide représentent d'énormes défis pour les gouvernements de la région de l'Arctique, les collectivités de l'Arctique sont confrontées au jour le jour au problème de la gestion de déchets à l'échelle locale, sans compter les difficultés techniques et économiques que cela pose dans un climat froid. La gestion de ces problèmes offre des possibilités de coopération circumpolaire.

### Capacité d'intervention en cas d'urgences environnementales

L'accroissement des activités de développement et de la navigation dans l'Arctique a suscité des inquiétudes quant aux possibilités d'accidents environnementaux, notamment la fuite de substances nocives. Le Canada et ses voisins de l'Arctique ont été ainsi amenés à conclure une foule d'accords bilatéraux et multilatéraux pour faire face à des éco-urgences. En 1991, ils sont convenus de renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence de la région en créant le Programme de préparation aux situations d'urgence, de prévention et d'intervention, qui relève maintenant du Conseil de l'Arctique. La capacité d'intervention en situation d'urgence demeurera un élément important de la politique étrangère canadienne visant le Nord.

## **RENOUVEAU SOCIAL ET CULTUREL**

L'amélioration de la qualité de vie des Canadiens de l'Arctique exige le développement durable et la protection de l'environnement soient des éléments de la nouvelle politique du Canada pour le Nord. Un nombre inacceptable de résidents du Nord canadien, surtout des Autochtones, vivent dans des conditions terribles. Les réalités démographiques intensifient rapidement les pressions exercées pour amener les gouvernements locaux et régionaux à offrir des infrastructures et des services. La tâche de vaincre les défis sociaux du Nord a été progressivement assumée par les gouvernements territoriaux. Toutefois, les conditions sociales alarmantes dans lesquelles vivent tant de Canadiens du Nord se retrouvent également dans presque tous les autres pays de l'Arctique. C'est pourquoi l'amélioration des conditions de vie des résidents du Nord est devenue une priorité pour la coopération circumpolaire. En



recherchant le renouveau social et culturel des Canadiens du Nord par le biais de sa politique étrangère, le Canada se concentrera sur un certain nombre de grands objectifs nationaux.

### **Offre de soins de santé de qualité aux résidents du Nord canadien**

Il est inacceptable que l'espérance de vie des résidents du Nord canadien, et surtout des Autochtones, soit d'environ 20 ans plus courte que celle des résidents du Sud, que la mortalité infantile soit deux fois plus élevée que la moyenne nationale, et que la tuberculose, l'hépatite A et le diabète frappent bien plus souvent les peuples autochtones que les autres Canadiens. La santé des résidents du Nord reste une grande préoccupation et une grande priorité du gouvernement. L'aspect international est toutefois une dimension clé de la question de la santé dans le Nord canadien. Encore une fois, plusieurs des contaminants qui se trouvent dans la chaîne alimentaire de l'Arctique, y compris dans les aliments locaux consommés par les résidents du Nord, proviennent d'autres parties du monde. Pour cette raison, la coopération circumpolaire sur les questions de santé et les efforts mondiaux pour contrer les atteintes environnementales à la santé humaine seront un élément majeur de la politique étrangère du Canada pour le Nord.

### **Offre de logements adéquats aux résidents du Nord canadien**

Le Nord canadien connaît une sérieuse pénurie de logements. L'expérience montre que le caractère insuffisant ou le surpeuplement des logements est une source de problèmes sociaux et sanitaires, y compris les problèmes de santé physique et mentale, les piètres résultats scolaires associés au manque de sommeil ou à l'absence d'espace calme pour le travail scolaire, et l'absentéisme accru du travail. Le Canada n'est certainement pas le seul à rencontrer des problèmes de logement dans le Nord. Cette réalité, conjuguée à la longue expérience canadienne de la conception et de la construction de logements adaptés au Nord, crée des possibilités de coopération avec les voisins arctiques du Canada en matière de logement.

### **Offre d'une éducation de qualité aux résidents du Nord canadien**

Il arrive trop souvent que les Canadiens du Nord, et plus particulièrement les Autochtones, n'achèvent pas leurs études ou n'acquièrent même pas les capacités fondamentales de lecture, d'écriture et de calcul requises pour répondre aux exigences de la vie moderne. Plusieurs quittent l'école sans connaître la langue ou la culture de leur propre peuple. Pourtant, pour relever les défis que leur pose la société moderne, les résidents du Nord ont besoin de l'éducation scolaire et de l'éducation permanente. Le Canada a pris d'importantes mesures dans ce domaine, notamment en connectant les écoles du Nord via l'Internet. Même si les problèmes démographiques que connaissent certains pays arctiques au plan de l'éducation des résidents du Nord sont moins graves qu'au Canada, tous les pays arctiques doivent desservir des communautés éloignées. De plus, peu de communautés de l'Arctique, peu importe le pays, sont assez grandes et diversifiées pour fournir toute la gamme des services d'éducation offerts dans le Sud. Il y a donc de bonnes raisons pour une coopération entre pays de l'Arctique sur certains aspects de l'éducation.

### **Allégement des problèmes sociaux des communautés nordiques**



La plupart des communautés du Nord canadien souffrent de problèmes sociaux paralysants – pauvreté, forts taux de suicide chez les jeunes, grossesse chez les adolescentes, alcool et abus d'intoxicants, crime et violence familiale – hérités de la période où les gouvernements coloniaux imposaient leur mode de vie aux Autochtones du Canada. Dans ses déclarations de réconciliation contenues dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement s'est engagé à travailler avec les gouvernements territoriaux, les peuples autochtones et les organisations du Nord pour appuyer un changement social contribuant à la solidité des communautés. Ici encore, toutefois, le Canada n'est pas le seul à connaître de sérieux problèmes sociaux au sein de ses communautés nordiques. Bien que les conditions varient selon les pays, plusieurs de nos voisins circumpolaires connaissent des problèmes comparables et même pires à cet égard. Il y a donc de grandes possibilités de coopération pour tenter d'apporter des solutions à ces problèmes.

### **Protection et encouragement des cultures du Nord**

Comme on l'a souligné dans *Rassembler nos forces*, les attitudes de supériorité raciale et culturelle imposées pendant la période de déplacement et d'assimilation ont entraîné la suppression de la culture autochtone au Canada. Avec ses déclarations de réconciliation et de renouveau, le gouvernement a sensiblement fait progresser le processus de rétablissement. L'encouragement des cultures du Nord comporte toutefois une dimension internationale cruciale. Grâce au travail de la Conférence circumpolaire inuit, les Inuits vivant au Canada, en Alaska, au Groenland et dans le nord de la Russie ont rétabli des liens qui avaient été pratiquement perdus. Les contacts entre peuples de la région circumpolaire de l'Arctique renforcent l'identité culturelle tout en facilitant la compréhension et le règlement de problèmes communs. Le Canada appuie activement ce travail important par le biais du Conseil de l'Arctique et par d'autres moyens.

## **GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE DANS LA RÉGION CIRCUMPOLAIRE**

Depuis la fin de la guerre froide, on assiste à un mouvement sans précédent de création d'institutions destinées à favoriser la coopération circumpolaire sur les problèmes et aspirations des résidents de l'Arctique. Le Canada a assumé un rôle de leadership dans ce processus, encore tout récemment par l'établissement du Conseil de l'Arctique. À titre de premier président du Conseil, le Canada a aidé à intégrer la SPEA aux activités du Conseil et à élaborer les règles de procédure et les paramètres de son Programme de développement durable. À un niveau plus général, le Canada a aussi assumé un rôle de leader dans le développement d'institutions pour l'Arctique en veillant à ce que tous les résidents de cette région, qui revêt pour lui tant d'importance, récoltent les bienfaits de la coopération en matière de gestion des affaires publiques et de développement démocratique. La politique étrangère du Canada pour le Nord repose sur un certain nombre de grands objectifs dans ce domaine.

### **Solide engagement circumpolaire à l'égard du développement d'institutions pour la coopération dans l'Arctique**



L'effort que le Canada a investi dans la SPEA et dans le Conseil de l'Arctique reflète l'importance de son intérêt national pour la coopération multilatérale sur les affaires de l'Arctique. Il reconnaît que seule la coopération permettra de s'attaquer aux problèmes les plus graves. De plus, la coopération multilatérale offre au Canada et à chacun de ses voisins un moyen de rationaliser et de réduire le coût associé au règlement des problèmes communs à la région. Le renforcement des institutions et des processus coopératifs dans l'Arctique est donc un élément central de la politique étrangère du Canada pour le Nord.

### **Une voix autochtone forte au chapitre des décisions internationales intéressant l'Arctique**

Le Canada s'est employé avec succès à ce que le statut de participant permanent soit accordé aux peuples autochtones du Nord au sein du Conseil de l'Arctique, manifestant ainsi la conviction que la voix des peuples autochtones du Nord doit être entendue dans le cadre des travaux du Conseil. Le Canada est en outre déterminé à étendre cette participation aux organisations autochtones du Nord qui se sont pas encore représentées en qualité de participant permanent, et à faire une place aux gouvernements des territoires au sein de sa propre délégation au Conseil.

### **Renforcement des droits de la personne des peuples autochtones du Nord**

Les peuples autochtones du Canada, y compris ceux qui vivent dans le Nord, ont accompli beaucoup pour que le Canada reconnaisse leurs droits. En raison de ce combat, les organisations autochtones canadiennes se sont efforcées de soutenir les aspirations démocratiques des peuples autochtones d'autres pays. Le Canada a octroyé à cet effet un large financement au titre de projets d'aide à la création d'institutions autochtones. Il a en outre élargi sa propre définition des droits de la personne pour y inclure le droit de vivre dans un environnement propre, question qui revêt un intérêt primordial dans le Nord. Le renforcement des droits humains des peuples autochtones restera un thème central de la politique étrangère canadienne pour le Nord.

### **Compréhension et promotion des intérêts de l'Arctique à l'extérieur de la région**

La gestion des problèmes de l'Arctique est repose largement sur la coopération de pays situés à l'extérieur de la région. En outre, qu'ils en soient conscients ou non, ces pays dépendent des solutions apportées à certains problèmes fondamentaux de l'Arctique. Par conséquent, le Canada et ses voisins de la région arctique ont intérêt à favoriser la compréhension et à établir des partenariats avec le monde extérieur dans le cadre des efforts déployés pour résoudre les problèmes de la région et lui permettre de réaliser son potentiel. L'établissement de rapports constructifs entre l'Arctique et le reste du monde constituera un élément important de la politique étrangère canadienne pour le Nord.

### **Rationalisation et renforcement de la coopération scientifique au service de l'Arctique**

La science contribue à l'établissement d'une vaste base de connaissances essentielles aux stratégies concernant la protection de l'environnement, le développement durable et la compréhension du changement climatique, ainsi que de nombreux autres problèmes majeurs dans l'Arctique. C'est pourquoi le Canada a pris des mesures visant à améliorer sa contribution aux connaissances scientifiques sur cette région, élaborant notamment une



stratégie fédérale sur les sciences et la technologie nordiques et reconnaissant l'importance du projet d'étude du plateau continental polaire (EPCP). Le Canada est en outre attaché à la coopération internationale dans le domaine des sciences polaires et participe activement aux travaux de l'organisme International Arctic Scientific Committee (IASC) et à d'autres programmes importants. Le Canada continuera de soutenir la coopération scientifique au service de l'Arctique et d'y prendre part.

### **Participation accrue des parlementaires à la formulation des politiques circumpolaires**

L'expérience acquise par le comité permanent de parlementaires de la région arctique a révélé que la participation des parlementaires peut soutenir efficacement l'élaboration de politiques de façon démocratique dans la région, poussant les gouvernement à agir, facilitant les échanges politiques entre les différents intervenants, agissant en tant qu'agents de la responsabilisation au niveau politique, et ainsi de suite. Le Canada reconnaît et soutien le travail effectué par les parlementaires à l'appui de la coopération circumpolaire.

## **SOUVERAINETÉ ET SÉCURITÉ DANS LE NORD**

Depuis la fin de la guerre froide, les discussions sur la sécurité portent de plus en plus sur les aspects économiques, environnementaux, culturels et sociaux de cette question. Dans le monde circumpolaire, ces aspects civils revêtent une importance grandissante. En dépit de ce changement fondamental, le Canada, comme tout autre pays, continue d'assumer d'importantes responsabilités, notamment en protégeant sa souveraineté et en réagissant aux événements qui menacent sa sécurité. La politique étrangère du Canada pour le Nord comporte un certain nombre d'objectifs fondamentaux relatifs à ces aspects « traditionnels » de la sécurité.

### **Exercice de la pleine souveraineté du Canada**

Il est vrai que la fin de la guerre froide s'est soldée par une baisse sensible de l'intérêt de l'opinion publique pour les menaces à la souveraineté de l'Arctique, qui faisaient les manchettes dans les années 70 et 80. Cependant, le Canada continue de mener une multitude d'activités destinées à protéger cette souveraineté, tels la surveillance par des avions à long rayon d'action, le programme Ranger et le Système d'alerte du Nord. Parallèlement, les habitants du Nord estiment que le Canada doit manifester la volonté et la capacité d'assurer l'application de ses lois et règlements dans le domaine, entre autres, de la faune, de la pollution et du tourisme, notamment en ce qui concerne le comportement des touristes dans les sites archéologiques. Par conséquent, l'exercice par le Canada de la pleine souveraineté sur les eaux de l'archipel arctique restera un élément central de la politique étrangère du Canada pour le Nord.

### **Préservation de la sécurité régionale**

La fin de la guerre froide a également entraîné une baisse importante du nombre d'alertes mettant en cause les puissances nucléaires de l'OTAN et la Russie. Cela a permis de réduire considérablement les armes nucléaires et les forces classiques, tout comme l'ensemble de l'activité militaire dans l'Arctique. En fait, le Canada s'oppose à la démilitarisation de



l'Arctique, car cela impliquerait l'abandon de la présence militaire canadienne dans le Nord. Par conséquent, il est probable qu'un certain degré de surveillance mutuelle dans toute la région du Pôle demeure un aspect plus ou moins permanent de la réalité circumpolaire. Dans ce contexte, le renforcement et la consolidation de la sécurité régionale restera une des grandes priorités de la politique étrangère du Canada pour le Nord.

### **Maintien de la présence des Forces canadiennes pour aider les autorités civiles dans l'Arctique**

Les pays de l'Arctique sont très attentifs aux risques d'urgences écologiques. Cependant, à mesure que le développement, l'activité scientifique et les voyages s'intensifient dans le monde circumpolaire, d'autres types d'accidents risquent de plus en plus de se produire. Comme elles possèdent le matériel et la formation nécessaires, les Forces canadiennes peuvent jouer un rôle décisif en aidant les autorités civiles à intervenir dans ce genre de situations. Or, le Canada s'attend précisément à ce que les Forces canadiennes aident les autorités civiles à intervenir en cas de catastrophes naturelles ou attribuables à l'activité humaine. À cet égard, la coopération avec nos voisins circumpolaires sera un élément important de la politique étrangère du Canada pour le Nord.

## **RELATIONS BILATÉRALES AVEC SES VOISINS DU NORD**

Le Canada cherche à promouvoir ses intérêts dans l'Arctique dans le cadre du Conseil de l'Arctique et d'autres organisations multilatérales, organismes qui, toutefois, ne se prêtent pas forcément à la poursuite de *tous* les intérêts du Canada dans cette région. Là, comme ailleurs, le multilatéralisme ne peut se substituer à de solides relations bilatérales, en particulier avec les pays voisins. Ainsi, un élément important de la politique étrangère du Canada pour le Nord consistera-t-il à maintenir et raffermir la coopération bilatérale avec ses voisins circumpolaires sur les questions touchant l'Arctique.

### **Coopération efficace entre le Canada et les États-Unis concernant les dossiers arctiques**

Le Canada et les États-Unis ont de nombreux intérêts communs dans l'Arctique. Depuis la fin de la guerre froide, les Américains ont réorienté leur politique à l'égard de la région, délaissant les questions traditionnelles de sécurité pour l'environnement, le développement durable et les questions scientifiques. Par ailleurs, jusqu'à récemment, les dossiers visant l'Arctique ont été plutôt relégués au second plan des priorités de la politique étrangère des États-Unis. Aujourd'hui, toutefois, comme ceux-ci assument la présidence du Conseil de l'Arctique, il sera important pour le Canada de veiller à ce que, dans leur politique étrangère, les États-Unis accordent plus d'importance aux dossiers arctiques.

### **Coopération efficace entre le Canada et la Russie concernant les dossiers arctiques**

Pendant près de 15 ans, le Canada a poursuivi activement l'objectif de la coopération bilatérale dans ses relations avec la Russie, surtout en ce qui a trait au Nord. Tout en travaillant ensemble sur un vaste éventail de dossiers arctiques par l'entremise du Conseil de l'Arctique, le Canada et la Russie ont maintenu une coopération bilatérale à l'égard du Nord



et, lorsque possible, l'ont renforcée. Le Canada a proposé la création d'un groupe de travail Canada-Russie sur l'Arctique et le Nord, que présideront les ministres des affaires étrangères des deux pays. Par ailleurs, l'attention se tourne à nouveau vers le développement des peuples autochtones et des régions nordiques, et les deux pays favorisent une coopération économique novatrice, comme celle qui a inspiré le projet « Pont arctique ». Près du tiers du budget canadien d'assistance technique bilatérale à la Russie est consacré à des projets visant le Nord et les Autochtones. Dans l'ensemble, le Canada a tout intérêt à ne pas ménager les efforts qu'il déploie dans ce sens, y compris par le truchement de la politique étrangère visant le Nord, afin de contribuer à la stabilité politique, au renouveau économique et à l'essor de la démocratie en Russie et à l'adoption par celle-ci d'une attitude constructive sur le plan international.

### **Coopération efficace entre le Canada et les autres pays du Nord concernant les dossiers arctiques**

Le Canada entretient d'excellentes relations avec tous ses voisins du Nord et cherche activement à approfondir ces rapports par l'adoption de programmes qui favorisent les nouveaux investissements, ainsi que de programmes commerciaux, éducatifs, culturels et touristiques. Il recourt évidemment aux voies bilatérales, dans tous les cas où elles conviennent, pour faire avancer divers dossiers d'intérêt commun touchant les affaires circumpolaires. À cet égard, le Canada vise généralement à ce que la présence des quatre pays nordiques au sein de l'Union européenne et l'adhésion du Canada à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ainsi que l'engagement croissant de la Norvège avec la Russie, n'aboutissent pas à terme à une réduction de la coopération entre le Canada et les pays nordiques. Le Canada souhaite également favoriser certains objectifs particuliers ayant un lien avec l'Arctique par le truchement de ses relations individuelles avec les pays nordiques, comme la coopération relative à la lutte contre les obstacles au commerce des fourrures. Les étroites relations bilatérales que le Canada entretient avec ses voisins nordiques constitueront un élément important de sa politique étrangère pour le Nord.

## **PROCESSUS CONSULTATIF ET UNITÉ NATIONALE**

La consultation ouverte des principaux intéressés canadiens fait partie des principes directeurs de la politique étrangère du Canada pour le Nord. Elle doit permettre d'atteindre les objectifs fondamentaux énoncés ci-dessous.

### **Participation constructive des habitants du Nord à la formulation de la politique étrangère du Canada pour le Nord**

L'Arctique est la patrie des peuples autochtones du Canada. À l'évidence, ce sont eux, et les nombreux Canadiens établis dans le Nord, que la politique étrangère du Canada pour le Nord touche le plus directement. Cette réalité explique la présence d'habitants du Nord au sein de la délégation du Conseil de l'Arctique, la nomination d'un habitant du Nord à titre de premier ambassadeur aux affaires circumpolaires, et les consultations d'une ampleur sans précédent avec des Canadiens du Nord sur les questions circumpolaires. Le gouvernement reconnaît toutefois que la participation constructive des habitants du Nord, y compris des



gouvernements territoriaux, à la formulation des politiques se heurte à d'importants obstacles. Il convient de mentionner, notamment, les limites financières et le peu de temps que les habitants du Nord, en particulier les dirigeants autochtones, peuvent consacrer aux questions de politique étrangère. Pour contourner ces obstacles, il faut renforcer les groupes d'intérêt du Nord et du Sud favorables à une politique étrangère pour le Nord. Il convient, en outre, de faire en sorte que le processus de consultation tienne compte des réalités auxquelles doivent faire face les dirigeants politiques du Nord, et qu'il maximise leur participation.

### **Participation constructive des principaux intéressés du Sud à la formulation de la politique étrangère du Canada pour le Nord**

À l'heure actuelle, les Canadiens qui vivent dans le Sud du Canada connaissent mieux que jamais les questions qui touchent le Nord. Cependant, il faut sensibiliser davantage les habitants du Sud au Nord canadien et au monde circumpolaire, et les amener à participer à la formulation des politiques qui concernent le Nord. Il convient, avant tout, de souligner que la solution des problèmes du Nord en matière d'environnement et de développement touche directement les Canadiens du Sud. Dans un pays démocratique comme le Canada, il faut jouir d'un vaste appui de l'opinion publique pour investir des fonds publics permettant de régler ces problèmes. Or, les Canadiens du Sud n'accorderont leur appui que s'ils comprennent ces problèmes, et connaissent les bienfaits qu'ils retireront de leur solution. Par conséquent, le gouvernement encouragera la participation des principaux intéressés du Sud aux consultations sur la politique étrangère du Canada pour le Nord.

### **Renforcer l'unité canadienne et l'identité nationale**

Par le passé, la « nordicité » du Canada a souvent été citée comme un aspect de l'identité nationale, voire comme un élément pouvant contribuer à l'unité. Même s'il s'agissait d'un sentiment louable, force était de constater que les Canadiens du Nord et du Sud se connaissaient peu. Par conséquent, pour la plupart des Canadiens du Sud, le Nord ne pouvait être guère plus qu'un vague élément symbolique de l'identité canadienne. De nos jours, toutefois, les habitants du Nord et du Sud se connaissent de mieux en mieux, et tissent de plus en plus de liens tangibles. La dimension nordique du Canada peut ainsi contribuer concrètement, et non plus seulement symboliquement, à renforcer l'identité et l'unité nationales du Canada. La mise en valeur de ce potentiel constituera un aspect important de la politique étrangère du Canada pour le Nord.



**OBJECTIFS DE BASE  
DU CADRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE VISANT LE NORD**

**OBJECTIFS DE BASE**

**Développement durable**

- Utilisation durable des ressources renouvelables
- Utilisation durable des ressources non renouvelables
- Diversification de l'économie du Nord et des débouchés accessibles aux populations du Nord
- Expansion du commerce circumpolaire
- Santé et bien-être des enfants et des jeunes de l'Arctique
- Consolidation des éléments constitutifs du développement durable

**Protection de l'environnement**

- Détection rapide des principales menaces pesant sur l'environnement arctique canadien
- Adoption de mesures efficaces face au changement climatique mondial
- Réduction du transport sur de longues distances de polluants atmosphériques dans l'Arctique
- Protection de l'environnement marin arctique
- Conservation de la flore et de la faune arctiques
- Gestion et élimination efficaces des déchets
- Capacité d'intervention en urgences environnementales

**Renouveau social et culturel**

- Offre de soins de santé de qualité aux résidents du Nord canadien
- Offre de logements adéquats aux résidents du Nord canadien
- Offre d'une éducation de qualité aux résidents du Nord canadien
- Allègement des problèmes sociaux des communautés
- Protection et encouragement des cultures du Nord

**Saine gestion des affaires publiques et développement démocratique  
dans les régions circumpolaires .**

- Solide engagement des pays circumpolaires envers le développement d'institutions axées sur la coopération dans l'Arctique
- Une voix autochtone forte au chapitre des décisions internationales intéressant l'Arctique
- Renforcement des droits de la personne et de l'autodétermination des peuples autochtones du Nord
- Rationalisation et renforcement de la coopération scientifique au service de l'Arctique
- Compréhension et promotion des intérêts de l'Arctique à l'extérieur de la région
- Participation accrue des parlementaires à la formulation des politiques circumpolaires



### Souveraineté et sécurité dans le Nord

Exercice de la pleine souveraineté par le Canada dans le Nord  
 Préservation de la sécurité régionale  
 Maintien de la présence des Forces canadiennes pour aider les autorités civiles dans l'Arctique

### Souveraineté et sécurité dans l'Arctique

Exercice par le Canada de sa souveraineté dans le Nord  
 Préservation de la sécurité régionale  
 Maintien des ressources des Forces canadiennes pour venir en aide aux autorités civiles dans le Nord

### Relations bilatérales et voisins circumpolaires

Coopération suivie entre le Canada et les États-Unis concernant les dossiers arctiques  
 Coopération suivie entre le Canada et la Russie concernant les dossiers arctiques  
 Coopération suivie entre le Canada et les autres pays concernant les dossiers arctiques

### Préoccupations nationales et processus consultatif

Participation constructive des habitants du Nord à la formulation de la politique étrangère du Canada pour le Nord  
 Participation constructive des principaux intéressés du Sud à la formulation de la politique étrangère du Canada pour le Nord  
 Promotion de l'unité canadienne et de l'identité nationale

## CONSULTATIONS SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE POUR LE NORD

Principaux rapports intéressant l'élaboration de la présente politique étrangère visant le Nord :

*Report on the 1998 National Forum on Canada's Circumpolar Relations.* Centre canadien pour le développement de la politique étrangère. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Mai 1998.

*Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, « le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopérations à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle ».* Gouvernement du Canada. 1998.

*A Report and Recommendations for Canadian Foreign Policy in the Circumpolar Arctic: An Assessment of the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International*



*Trade, "Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation into the Twenty-first Century."* Calgary Working Group of the Canadian Arctic Resources Committee. Février 1998.

*Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones.* Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Décembre 1997.

*Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones.* Commission royale sur les peuples autochtones. Novembre 1996.

*Canada and the Circumpolar North: Meeting the Challenges of Cooperation into the Twenty-First Century.* Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Avril 1997.

*La politique étrangère du Canada : principes et priorités pour l'avenir.* Rapport du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada. Novembre 1994.

*Proceedings of a Conference on 'A Northern Foreign Policy for Canada'.* Centre canadien pour la sécurité mondiale et Commission canadienne des affaires polaires. Octobre 1994.

*Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy.* Conférence circumpolaire inuit. 1992.







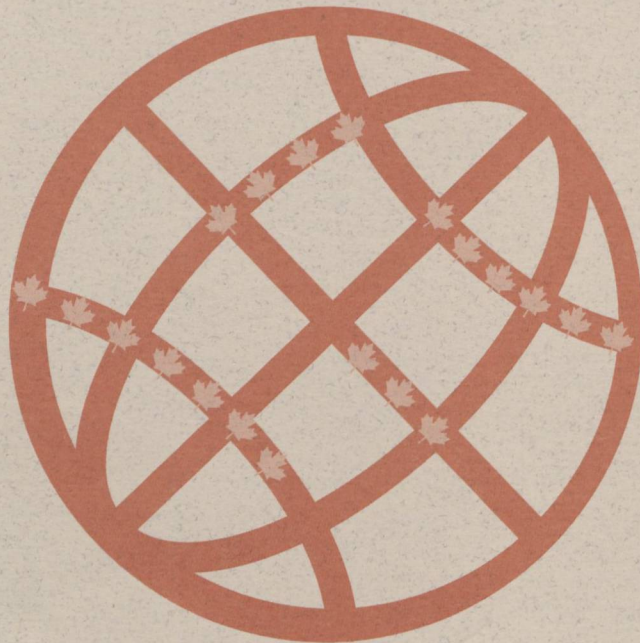
doc  
CA1  
EA751  
98T56  
EXF

Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development



Centre canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère

**TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY  
FOR CANADA  
A CONSULTATION PAPER  
September 1998**









CAI EA751 98T56

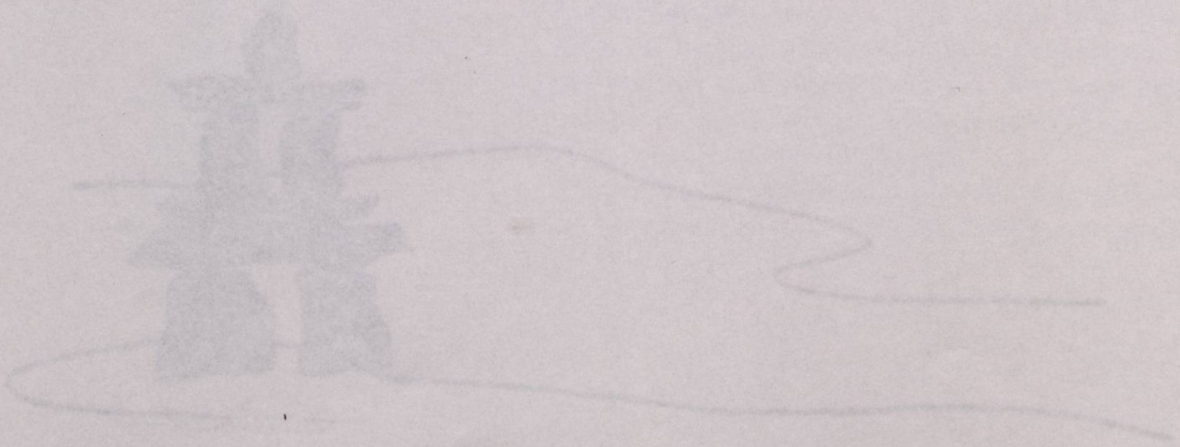
TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY

TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY FOR CANADA A CONSULTATION PAPER September 1998

17006298 (e) b 3765064  
17006301 (A) b 3765076

A CONSULTATION PAPER

Dept. of Foreign Affairs  
Min. des Affaires étrangères  
SEPTEMBER 1998  
JAN 25 2006  
Return to Departmental Library  
Retourner à la bibliothèque du Ministère









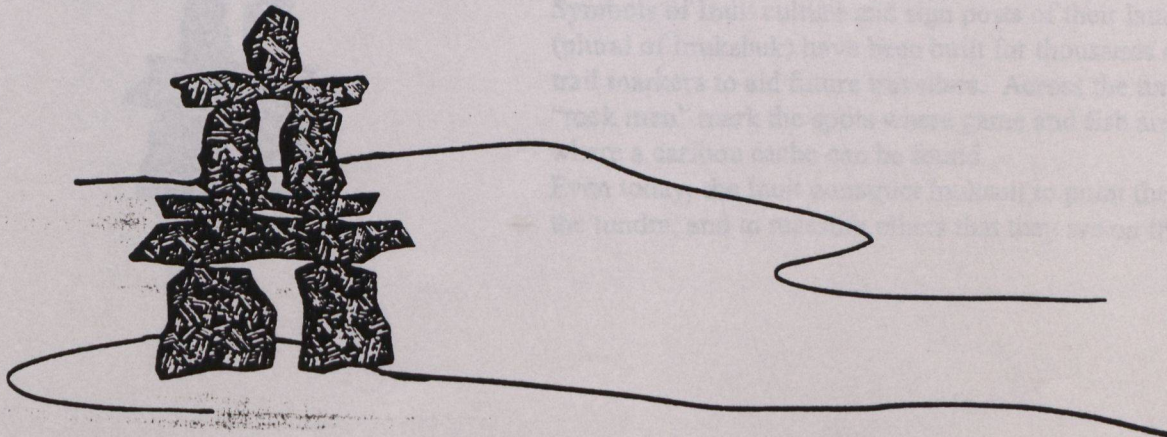


TOWARD A NORTHERN  
FOREIGN POLICY  
FOR CANADA  
A CONSULTATION PAPER

SEPTEMBER 1998

A CONSULTATION PAPER

SEPTEMBER 1998









TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY FOR CANADA  
A CONSULTATION PAPER

# TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY FOR CANADA

## A CONSULTATION PAPER

SEPTEMBER 1998



### **The Inukshuk**

Symbols of Inuit culture and sign posts of their land, Inuksuit (plural of Inukshuk) have been built for thousands of years as trail markers to aid future travellers. Across the tundra, these “rock men” mark the spots where game and fish are plentiful, or where a caribou cache can be found.

Even today, the Inuit construct Inuksuit to point the way over the tundra, and to reassure others that they are on the right path.







# TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY FOR CANADA

## A CONSULTATION PAPER

### FOREWORD BY THE MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS

I am pleased to present this consultation paper, entitled *Toward A Northern Foreign Policy for Canada*, which for the first time places the essential elements of Canadian policy for the domestic and circumpolar north within a comprehensive, flexible foreign policy framework.

The Government recognizes that a northern foreign policy can be sustained and properly supported in political and resource terms only if it emanates from and resonates with core Canadian values and long-term national objectives that are not subject to being overtaken by events or made irrelevant by external developments. This consultation paper sets out 33 core objectives arranged under seven major themes. Taken together, these provide a coherent policy framework to help guide Canada in choosing the specific goals and action plans it will adopt for the circumpolar Arctic.

In the past, Canada's dealings with the circumpolar north tended to be episodic. It could even be said that Canada has not had a comprehensive northern foreign policy in the sense of a considered, coherent, clearly articulated set of objectives. The new northern foreign policy framework presented here is a long-overdue step forward in focussing attention on this important area. Why, though, is a northern foreign policy needed *now* in particular? The answer lies in the convergence of significant developments in both the Canadian north and the international Arctic.

At home, Canada is entering a new phase in its approach to the north and to Canada's Aboriginal peoples generally. This is reflected in many developments, including the Government's response to the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Gathering Strength*, released under the Honourable Jane Stewart, Minister of Indian Affairs and Northern Development, and the Honourable Ralph Goodale, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians; the ongoing settlement of land claims and the conclusion of self-government agreements; the constitutional renewal and division creating a new northern territory of Nunavut from the existing Northwest Territories, accompanied by the continuing political evolution of the western Arctic; and the continuing devolution of administration and control of public lands and resources from the federal government to the Yukon Territorial Government.

All of these domestic developments point to a renewal of relations between northern and southern Canada. They also reflect a greater focus in the north itself on self-reliance and sustainable development. Together, they indicate the need to harness all available means, including foreign policy, to the achievement of the full array of Canadian domestic, and especially northern, interests. Finally, both northern and southern Canadians with an interest in northern affairs are calling for an active role in the formulation of foreign policy relating to the



region, creating a need for a commonly agreed policy framework within which to work. Externally, the establishment of the Arctic Council provides a new opportunity to focus and clarify Canada's interests and priorities for circumpolar co-operation. As Canada completes its term as first Chair of the Council, it has an interest in making sure that the Council's positive beginnings are consolidated and built upon over the years to come. This demands that we be very clear about our own national interests and priorities in the Arctic region. Further, by articulating well-defined national interests in a northern foreign policy, Canada will be in a stronger position in working with its Arctic neighbours. Canada's new northern foreign policy will be recognized as emanating from an agreed set of national objectives that are there for all to see.

In 1996 I stated, "*Our foreign policy must be rooted in public acceptance and support. It must take its direction from what Canadians think is possible and desirable.*" This applies very much to the north. In the past, Canada's northern foreign policy was derived from values and perspectives originating in the south and reflecting little awareness of, or concern for, northern interests. In contrast, more than ever before then northern foreign policy framework presented in this document has been influenced very substantially by input from the north. It reflects the significant body of contributions from northern Canadians over the past few years, as well as that provided by southern policy analysts. To a considerable extent, therefore, it advances a policy framework that has emerged from Canada's north and reflects the values, perspectives and aspirations of its peoples.

This input has been received from a wide range of sources, including the hundreds of witnesses who have testified before Parliamentary committees (notably the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade's 1997 review of Canada's Arctic relations), and those governmental and non-governmental representatives who have participated in conferences concerned with Canada's northern foreign policy. Prominent among the public consultations contributing to this policy was the National Forum on Canada's Circumpolar Relations, which was held in early 1998 in three northern and two southern centres. The consultations and conferences that have contributed to this new northern foreign policy framework are listed in an appendix to this document.

The new northern foreign policy framework presented here is a work in progress. Many Canadians, especially northerners, will see their ideas reflected in it, and hopefully will recognize in it the Government's commitment to working in partnership with them to advance the national objectives set out here. This paper is intended to constitute a basis for further consultation that will be undertaken in a spirit of partnership with the full range of stakeholders, including northern Aboriginal organizations, the territorial governments, federal departments and agencies, and other concerned Canadians. The result will be a new northern foreign policy for Canada that truly reflects our country's growing interests in this important region.

Lloyd Axworthy  
Minister of Foreign Affairs

September 1998



## TOWARD A NORTHERN FOREIGN POLICY FOR CANADA

For nearly 50 years Canadian policies toward the circumpolar north reflected an "outside-in" orientation. External pressures relating mainly to the Cold War were the dominant impulses for Canada's foreign policy in the Arctic. The end of the Cold War, though, opened the way for a new framework for understanding and pursuing Canada's northern foreign policy interests. The framework for a new northern foreign policy set out here is intended to re-balance Canada's approach to the north, bringing to the fore more of an "inside-out" orientation. Relative to external pressures, from now on Canadian domestic northern interests will play a more decisive role in determining Canada's northern foreign policy.

This shift does not stem from the ending of the Cold War alone. It coincided with two major domestic developments which also demand a new approach to Canada's northern foreign policy. The first is the turning of a new page in Canada's relations with northern Aboriginal peoples, as reflected in *Gathering Strength*. The second is the elevation of environmental issues to prominence in Canada's policy debate, leading to renewed public and governmental attention to the importance of the Arctic environment to global survival, and the impact of Arctic environmental degradation on northern people, particularly Aboriginal peoples.

It bears emphasizing that policy never was wholly "outside-in," nor will it now be wholly "inside-out." While the demands of security and sovereignty concerns played an overwhelming role in Canada's northern foreign policy, other objectives such as the prevention of pollution by supertankers in Canada's Arctic archipelago obviously played a part as well. Similarly, under the new approach with its "inside-out" orientation, security and sovereignty concerns will not be absent.

Canada's new northern foreign policy will revolve around seven major inter-related themes:

- sustainable development;
- environmental protection;
- social and cultural renewal;
- regional good governance and democratic development;
- northern sovereignty and security;
- bilateral relations with northern neighbours; and
- the consultative process and national unity.

Each of these themes frames a number of Canada's core foreign policy objectives relating to the Arctic, objectives which in turn form the basis for determining specific goals and action plans of Canada's northern foreign policy. The following sections provide a contextual introduction to the seven themes, followed by a discussion of the core objectives relating to them.



## SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The Arctic countries have made sustainability a central tenet of their approaches to circumpolar development. For its part, Canada laid out a set of sustainable development goals relevant to the north through the sustainable development strategy released by the Department of Indian Affairs and Northern Development in 1997. Internationally, Canada worked hard to ensure that the 1996 Declaration on the Establishment of the Arctic Council would confirm sustainable development as a key objective of the new Council, building on the work of the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS). Sustainable development thus occupies a prominent position in Canada's northern foreign policy.

While efforts to define sustainable development for the north have been contentious, in essence it entails integrating economic, social and environmental concerns in decision making relating to the Arctic and its resources. The sustainability concept is especially meaningful to Arctic Aboriginal peoples because it implies passing the natural environment on unimpaired from one generation to the next, maintaining diversity in economic and cultural development, and integrating these goals with the region's carrying and assimilative capacities. Sustainability in practice, however, is an ongoing challenge for policy makers and practitioners alike. The following principles guide the approach Canada takes to sustainable development through its northern foreign policy:

- diversification of income- or revenue-producing activities that do not harm the environment;
- enhancement of the viability of, and respect for the integrity of, Indigenous cultures and economies as an important element in achieving sustainable development;
- participation of local people in development and resource utilization decisions; and
- maximum retention of benefits from economic growth at the community level.

In pursuing sustainable development through its northern foreign policy, the federal government works closely with territorial and provincial governments where they have jurisdiction over natural resources. It will focus on a number of core objectives in this area, guided by the principles set out above.

### Sustainable Utilization of Renewable Resources

Canada's renewable resource sector spans a wide range of activities, from small family trapping and fishing businesses to large forestry or husbandry enterprises. While this sector accounts for a smaller portion of overall economic activity than the non-renewable resource sector, it is nonetheless important for maintaining traditional ways of life and providing employment. Today, though, virtually all of its component parts — e.g., fur or caribou harvesting, fishing and forestry — face significant challenges relating to distance from markets, vulnerability to environmental threats, and exposure to extra-regional market and political forces. These are forcing northern communities dependent on the renewable resources sector to get better organized politically, and to become more business-oriented, better educated and more connected with the outside world.



Yet these demands place new pressures on traditional values. Through both its domestic economic strategies and its northern foreign policy, Canada will continue to support the sustainable utilization of renewable resources in the north.

### **Sustainable Utilization of Non-Renewable Resources**

In many parts of the Arctic, mining and oil and gas development represent the primary source of revenue and employment. Non-renewable resource development is consistent with the principles of sustainable development when it satisfies certain conditions: if it contributes to the long-term development of the northern economy; if its benefits are equitably shared; if it meets accepted environmental standards; if it includes local decision making; and if it is accompanied by environmental mitigating measures.

Sustainable utilization of non-renewable resources thus presents many complexities. How can mining or oil and gas projects generate "economic rent" for developing other economic activity that will support the people of the area beyond the life of the mine or the oil and gas project? How should economic rent be distributed locally? What about local benefits agreements? What impact would various types of rent have in the overall financial burden to an operator? Clearly, the concept of economic rent would need to be defined and assessed within the context of the whole life cycle of exploration, development and production in order to determine net impact. Recognizing that all Arctic countries face these difficult questions, Canada will support the building of a circumpolar consensus on principles and practical approaches to sustainable utilization of non-renewable resources.

### **Diversification of the Northern Economy and Opportunities Available to Northerners**

The Royal Commission on Aboriginal Peoples has called for a northern economy in Canada combining traditional activities with new ventures that expand the number and kind of employment opportunities available to Aboriginal young people. Running through this theme is an emphasis on sustaining viable communities and promoting a diversified economy. The issue of economic diversification to complement the renewable and non-renewable resource sectors casts a light on two major areas: the tourism industry and the development of small business.

In the coming century, tourism could be the north's largest industry. It has become part of many local economies in northern Canada, valued for its labour-intensiveness, its generation of revenue and its strong linkages to other industries. In particular, Arctic communities, tour operators and governments have embraced environmentally friendly "eco-tourism." The north now features prominently in Canada's Aboriginal Tourism Strategy and in efforts to expand export markets for Aboriginal products. Eco-tourism entails risks, however, relating to the capacity of an area to absorb tourist activity without adverse environmental and social impacts. Canada and its Arctic neighbours share an interest in expanding northern tourism that is sustainable, in particular by sharing experiences and establishing agreed standards for Arctic tourism.

Canada and its Arctic neighbours recognize that the small business sector, including traditional and non-traditional enterprises and service industries, is a critical element of a diversified northern economy, especially for northern peoples. Requiring a minimum of infrastructure, it is



driven by the inventiveness and energy of people at the most local level, and enables northern residents to remain in their own communities. Canada supports the development of small business in the north, in accordance with the key principles of sustainability. Developing the small business sector poses significant challenges, though, including identifying external markets, high transportation costs, adaptation of technology to meet northern needs, capacity-building and small enterprise financing. All Arctic countries including Canada stand to benefit from sharing experience in the development of the small business sector.

### **Expansion of Circumpolar Trade**

Expanding circumpolar trade is a key challenge of sustainable development. For communities it offers a means of compensating for remoteness from southern markets and contributing to long-term economic viability. As a sector, though, it remains significantly underdeveloped, creating a need for co-operation. Among the challenges are helping northern enterprises to become more "export-ready," breaking down barriers to trade in renewable resources, improving transport and communications links, and expanding channels for market development. Canada has taken steps to expand trade in Aboriginal and other northern products, including incorporating such products into its International Business Strategy and Aboriginal Business Canada's "Aboriginal Trade and Market Expansion Initiatives." It recognizes, however, that circumpolar co-operation offers opportunities to advance common goals such as the removal of tariff and non-tariff barriers to northern products, and to explore farther-reaching possibilities such as regional free trade.

### **The Health and Well-Being of the Children and Youth of the Arctic**

It is with the Arctic's children and youth and with future generations particularly in mind that Canada and its circumpolar neighbours are working hard today to foster sustainable development in the north. Children and youth are the most vulnerable and most cherished members of any society; their welfare provides the most telling indicator of that society's health and vitality. The demographics of the Canadian Arctic underline the importance of this concern: today, approximately 50 percent of the population in Canada's north is below the age of 15 (a figure similar to that in other parts of the circumpolar region), so the steps taken over the next few years will have enormous consequences for the kind of north that will exist a generation from now. Canada believes that if communities across the Arctic are to be genuinely sustainable, the health and well-being of the north's children and youth must be a priority, and it will promote this objective through the Arctic Council's Sustainable Development Program.

### **Strengthening the Building Blocks of Sustainable Development**

For Canada to achieve its sustainable development objectives, a number of key building blocks will need strengthening, including capacity-building, transport and communications, and financing.



### Capacity-Building

A key principle of sustainable development is that communities should obtain the maximum benefits from local economic growth. Yet in Canada, many new jobs created in the north go to southerners, jobs that could be taken by northerners if they had the skills required. This means that a key building block of sustainable development in the north is increasing the capacity of northerners, especially Aboriginal peoples, to qualify for new jobs. That, in turn, depends on the provision of basic and vocational training through programs able to accommodate a wide range of circumstances, including the remoteness of many communities. Evidence from Canada's north shows that investment in training generates significant benefits, including reduced social assistance transfers and increased income and tax revenues. Canada supports training in the north through programs such as the new Aboriginal Human Resources Development Strategy. Particularly in the area of training in traditional knowledge concerned with the practice of sustainable development, though, there is considerable scope for circumpolar co-operation.

### Improvement of Circumpolar Transportation Linkages

Improving transportation links in the circumpolar world is an essential step toward achieving sustainable development objectives. For many businesses, travel, transporting products to southern and northern markets, and bringing equipment in are major costs and challenges. At the same time, environmental impacts from road and port construction and from increased air traffic, pipelines and marine transport constitute a critical concern. Canada believes that sustainable development principles must be factored into transportation policies and operations. It is already involved in a range of programs concerned with the human and environmental safety of marine transport. There is considerable scope for co-operation to improve circumpolar transportation.

### Improvement of Circumpolar Communications

Communications links, whether postal services or telecommunications networks, are a vital building block of sustainable development in the north. Within Canada, major investments are being made in advanced technology to connect even the smallest northern communities with regional centres and southern networks through the Internet and other means. Co-operation in improving circumpolar communications holds potential for tele-medicine, distance education, improved consultation for circumpolar initiatives, projection of Arctic interests outward, and many other common goals. As a leader in northern technologies, Canada can play a major role in fostering co-operation to improve circumpolar communications.

### Improved Financing

A critical challenge for Arctic sustainable development is financing. Governments alone can no longer bear the financial costs of such development as they once did. Yet while subsidies have necessarily declined, requirements have remained and grown for local northern businesses to ship goods, explore markets, upgrade skills and so on. There is therefore a need to share experiences and ideas concerning the financing of northern development. As mentioned earlier, the concept of "economic rent" from non-renewable resource exploitation is one potentially important source of revenues for local development. Also, Indigenous peoples' organizations established to invest



land claim settlement revenues, such as Canada's Makivik Corporation or the Nunasi Development Corporation, have a great deal of experience to share in this regard. There is a pressing need for a comprehensive examination by the circumpolar countries of creative approaches to sustainable development financing.

## ENVIRONMENTAL PROTECTION

As the Standing Committee on Foreign Affairs observed in *Canada and the Circumpolar World*, "Protection of the environment is the *sine qua non* of sustainability." It therefore lies at the heart of Canada's entire approach to northern sustainable development and foreign policy. Effective policy and action in support of environmental protection are critical to Canada's northern residents, whose health, livelihoods and cultural survival continue to be closely tied to the environment. Further, as a world commons, the Arctic is of enormous importance to the global environment, underlining the absolute necessity of international co-operation for its protection. The interdependent and sensitive nature of the northern ecology means that activities undertaken in many global forums are critical to sustaining the integrity of the north.

For many years, Canada has sought through its own legislation to protect the Arctic environment from domestic sources of pollution. Recognizing the broader nature of the problem, though, it has placed particular emphasis on co-operative global and regional protection efforts. The farthest-reaching of these efforts has been the Rovaneimi Process, through which Canada and its Arctic neighbours created the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), now a central program of the Arctic Council. To implement and build upon the commitments made through the AEPS constitutes the core of Canada's foreign policy in regard to Arctic environmental protection. This includes the following core objectives.

### Early Warning of Significant Environmental Threats to Canada's Arctic

Canada has launched the Northern Contaminants Program, which has given it the world's most comprehensive data on Arctic contaminants. Internationally, it has played a leading role in the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP), which measures pollutants and assesses their effects on the Arctic's environment and on human health. Canada has also played a leading part in developing environmental impact assessment (EIA) standards for the Arctic, including through the AEPS' *Arctic Guidelines for Environmental Impact Assessment*. Effective assessment of threats to the Arctic environment will constitute an important part of Canada's northern foreign policy.

### Effective Measures on Global Climate Change

Climate change would be dramatic in Arctic regions, and these Arctic effects would in turn have global consequences. The first impacts of climate change may already be evident in the Arctic, with increase in recorded annual temperatures (e.g., Mackenzie Basin), reduction of sea ice cover in the western Arctic, thawed permafrost in some areas, lower lake levels and increased incidence of forest fires. Recognizing that climate change is a global and not just a regional problem, Canada has participated actively in international co-operation on climate change, including the



negotiation of the Framework Convention on Climate Change, and its recently negotiated Kyoto Protocol. Effective measures on global climate change will contribute to Canada's northern foreign policy.

### **Reduction of Long-Range Transport of Air Pollution into the Arctic**

Over the past 20 years, Canadian scientists have developed evidence that the Arctic acts as a global "sink" for persistent organic pollutants (POPs) and heavy metals. Originating far from the north, these pollutants are transported there over long distances by air, sea and rivers; they enter the fatty tissues of Arctic species, eventually to be consumed by humans. Although few POPs have ever been used in the Arctic, several have reached high-enough levels in top-of-the-food-chain species that human consumption advisories have been issued. Canada is a signatory to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution of the UN Economic Commission for Europe (ECE), and it actively participated in the negotiations for, and signed, the Persistent Organic Pollutants and Heavy Metals Protocols in June 1998. Also, through AMAP Canada participates in gathering and exchanging data on the health impacts of contaminants. Achieving effective international measures to reduce transboundary contaminants will feature prominently in Canada's northern foreign policy.

### **Protection of the Arctic Marine Environment**

Since the 1970s, Canada has taken a variety of unilateral and co-operative steps to counter the threats posed to the Arctic marine environment by increased shipping; these reflect its determination to exercise control over waters within its Arctic archipelago. While the experimentation that spurred these steps has not yet led to extensive Arctic shipping, Canada shares concerns with its circumpolar neighbours about future shipping developments. For this reason, it has led talks on harmonization of Arctic ship rules with a special focus on environmental protection. Through the working group on Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), it has participated in the development of offshore oil and gas guidelines, the development of a Regional Program of Action for the Protection of the Arctic Marine Environment from Land-based Activities, and the development of recommendations for action on current and future shipping activities. This work will continue under Canada's new northern foreign policy.

### **Conservation of Arctic Flora and Fauna**

Across the Arctic some 1 400 species of plants and 200 species of fauna are endangered, vulnerable or rare, while serious gaps exist in the protection of vulnerable habitats. In the Canadian Arctic alone, some 35 species of wildlife are at risk. Conservation of species such as the polar bear is central to the cultures of Arctic Indigenous peoples. The Arctic is also important for species from a global perspective: for instance, 15 percent of the world's birds breed there. These concerns have led Canada to help conclude several international agreements. In the Arctic, it worked with its circumpolar neighbours to establish the Program for the Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) under the AEPS, now under the Arctic Council. Canada views CAFF's work as critical to the protection of Arctic species and habitats, and will continue to work through it and other forums.



### **Effective Waste Management and Disposal**

Waste left behind by the Cold War, notably nuclear materials related to Russia's Northern Fleet, poses one of the most critical threats to the Arctic environment. The key challenge stems from the fact that the elements of the problem posing the greatest threat and holding the highest priority are those with the highest price tag for remediation. Canada has assisted Russia through initiatives under the International Atomic Energy Agency (IAEA), AMAP and NATO. On another level, while the waste management problems created by Cold War activities pose enormous challenges for Arctic governments, every day communities across the Arctic confront the problem of managing local waste, created by the technical and economic difficulties of waste disposal in a cold climate. Dealing with both of these waste problems offers opportunities for circumpolar co-operation.

### **Environmental Emergency Preparedness**

The growth of developmental activities and shipping across the Arctic has raised concerns about the potential for environmental accidents, including spills of harmful substances. These concerns have led Canada and its Arctic neighbours to conclude a variety of bilateral and multilateral arrangements to deal with environmental emergencies. In 1991 they agreed to strengthen the region's emergency preparedness by establishing the Emergency Prevention, Preparedness and Response Program, now included under the Arctic Council. Environmental emergency preparedness will continue to be an important element of Canada's northern foreign policy.

## **SOCIAL AND CULTURAL RENEWAL**

Improving northern Canadians' quality of life goes hand in hand with sustainable development and environmental protection as elements of Canada's new northern foreign policy. Unacceptable numbers of people in Canada's north (mainly Aboriginal peoples) live in terrible conditions, and demographic realities are rapidly intensifying pressures on local and regional governments to deliver infrastructure and services. Responsibility for tackling northern social challenges has been progressively assumed by the territorial governments. However, the alarming social conditions facing so many northern Canadians are also experienced by virtually every Arctic country. For this reason, improving the living conditions of northerners has become a priority for circumpolar co-operation. In pursuing social and cultural renewal for northern Canadians through its foreign policy, Canada will focus on a number of core national objectives.

### **Provision of Quality Health Care for Northerners**

It is unacceptable that in Canada the life expectancy of northerners, notably Aboriginal peoples, is some 20 years less than that of southerners, that infant mortality is twice the national average, and that tuberculosis, hepatitis A and diabetes are all many times as common among Aboriginal peoples as among other Canadians. The health of northerners remains a major concern and a priority for action by the Government. A key dimension of the health issue in Canada's north, however, is international. Again, many of the contaminants found in the Arctic food chain, including in the country foods eaten by northerners, originate in other parts of the globe. For this reason, circumpolar co-operation on health issues, and global efforts to tackle environmental



threats to human health will be a major focus of Canada's northern foreign policy.

### **Provision of Adequate Housing for Northern Canadians**

Canada's north suffers from a serious shortage of housing. Experience shows that inadequate or crowded housing contributes to a range of social and health problems, including physical and mental health problems, poor school performance associated with insufficient sleep or inadequate quiet space to do homework, and increased absenteeism from work. Canada is by no means alone in confronting northern housing problems. This fact, together with Canada's long experience in innovative northern housing design and construction, creates opportunities for co-operation with Canada's Arctic neighbours in the housing area.

### **Provision of Quality Education for Northern Canadians**

Too many northern Canadians, particularly Aboriginal peoples, do not complete their schooling or even acquire the basic literacy and numeracy skills required to meet the demands of modern life. Many leave school without the language or cultural knowledge of their own people. Yet meeting the challenges faced by northerners today depends on education and on continuing education for adults. Canada has taken significant steps in this area, including connecting northern schools through the Internet. Although the demographic problems faced by some Arctic countries in delivering education in the north are less severe than in Canada, all face the problems of servicing remote communities. Further, there are few communities anywhere in the Arctic large and diverse enough to provide the range of education available in the south. There is, accordingly, good reason for co-operation on some aspects of education among the Arctic countries.

### **Alleviation of Community Social Problems**

Most northern communities in Canada suffer from crippling social problems: poverty, high youth suicide rates, teenage pregnancy, alcohol and substance abuse, crime and domestic violence. These are a persistent legacy of the period when colonial governments imposed their ways on Canada's Aboriginal peoples. Through the Statement of Reconciliation in *Gathering Strength*, the Government has indicated its commitment to working with territorial governments, Aboriginal peoples and northern organizations in support of social change contributing to strong communities. Again, though, Canada is not alone in experiencing severe social problems in its northern communities. While conditions vary, several of Canada's circumpolar neighbours face comparable or even worse problems in this regard. There is, accordingly, considerable scope for co-operation in attacking these problems.

### **Protection and Nurturing of Northern Cultures**

As acknowledged in *Gathering Strength*, attitudes of racial and cultural superiority during the period of displacement and assimilation led to a suppression of Aboriginal culture in Canada. Again, with its Statement of Reconciliation and Statement of Renewal, the Government has taken a major step in the healing process. The nurturing of northern cultures, though, includes a critical international dimension. Through work by the Inuit Circumpolar Conference, Inuit living



in Canada, Alaska, Greenland and northern Russia have re-established ties that had nearly been lost. Contacts among northern peoples across the circumpolar Arctic strengthen cultural identity and also offer benefits for understanding and redress of common problems. Canada is actively fostering this important work through the Arctic Council and other means.

## **CIRCUMPOLAR GOOD GOVERNANCE AND DEMOCRATIC DEVELOPMENT**

The period since the Cold War ended has witnessed an unprecedented process of institution-building to foster circumpolar co-operation in tackling the Arctic's problems and aspirations. Canada has played a leadership role in this process, most recently through the establishment of the Arctic Council. As its first Chair, Canada helped to integrate the AEPS into the Council and to develop rules of procedure and terms of reference for its Sustainable Development Program. At the broadest level, Canada has assumed a leadership role in Arctic institutional development out of a concern that the region in which it has such wide-ranging interests should enjoy co-operative good governance and democratic development for all its peoples. Canada's northern foreign policy in this area rests on a number of core objectives.

### **Strong Circumpolar Commitment to Institutional Development for Arctic Co-operation**

The effort Canada has invested in the AEPS and Arctic Council reflects its strong national interest in multilateral co-operation in Arctic affairs. It recognizes that the really important Arctic problems can be successfully managed only by co-operative action. Also, multilateral co-operation offers Canada and each of its neighbours a means to rationalize and achieve economies in relation to the cost of addressing common problems in the region. Thus, strengthening co-operative institutions and processes in the Arctic is a central element of Canada's northern foreign policy.

### **A Strong Northern Aboriginal Voice in Arctic International Decision Making**

Canada's successful effort to have Permanent Participant status accorded to northern Aboriginal peoples' organizations in the Arctic Council reflected the conviction that northern Aboriginal peoples must have a meaningful voice in the work of the Council. Canada is also committed to opening participation for northern Aboriginal organizations not already represented as Permanent Participants, as well as including the territorial governments on its own delegation to the Council.

### **Enhanced Human Rights for Northern Aboriginal Peoples**

The Aboriginal peoples of Canada, including those living in the north, have travelled a long road in having their Aboriginal and Treaty rights recognized by Canada. Because of that struggle, Canadian Aboriginal organizations have reached out to support the democratic aspirations of Aboriginal peoples in other countries. To that end, Canada has contributed significant funding for Aboriginal institution-building assistance projects. It has also broadened its own concept of human rights to accommodate the right to live in a clean environment, a vital concern in the



north. Enhanced human rights for northern peoples will remain a central focus of Canada's northern foreign policy.

### **Greater Extra-Regional Understanding of and Support for Arctic Interests**

Management of the Arctic's problems depends heavily on co-operation from countries outside the region. Also, whether they realize it or not, countries outside the region depend on the solution of key Arctic problems. Thus, Canada and its Arctic neighbours have an interest in fostering understanding and building partnerships with the world outside for their efforts to solve the region's problems and to realize its potential. An important element of Canada's northern foreign policy will be to develop constructive links between the Arctic and the rest of the world.

### **Rationalization and Strengthening of Arctic Science Co-operation**

Science contributes to the development of a comprehensive knowledge basis that is essential to strategies for environmental protection, sustainable development, understanding climate change, and tackling many other major problems in the Arctic. For this reason, Canada has taken steps to improve its own contribution to Arctic science, including developing a Federal Strategy on Northern Science and Technology and recognizing the importance of the Polar Continental Shelf Project (PCSP). It is also committed to international co-operation in polar science, and plays an active role in the International Arctic Science Committee (IASC) and many other important programs. Canada will continue to participate in and foster Arctic science co-operation.

### **Strengthened Parliamentary Participation in Circumpolar Policy Formulation**

The experience of the Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR) has shown that parliamentarians' involvement can be an effective support for democratic policy development in the region, spurring governments to action, facilitating policy exchanges among stakeholders, acting as agents of political accountability, and so on. Canada recognizes and supports parliamentarians' involvement in support of circumpolar co-operation.

## **NORTHERN SOVEREIGNTY AND SECURITY**

With the ending of the Cold War, discussions of security have come increasingly to deal with economic, environmental, cultural and social security. In the circumpolar world, these civil issues have assumed growing importance. Despite this fundamental change, Canada, like any other country, retains important responsibilities in preserving its sovereignty and responding to any threats to its national security. Canada's northern foreign policy will include a number of core objectives relating to these "traditional" aspects of security.

### **Exercise Canada's Full Sovereignty in the North**

Although the ending of the Cold War has seen a discernible waning of public attention to the threats to Arctic sovereignty that made headlines in the 1970s and 1980s, Canada has continued a variety of sovereignty support activities, such as patrols by long-range patrol aircraft, the Ranger



program and operation of the North Warning System. At the same time, northerners have remained concerned that Canada should possess the will and capability to monitor and enforce its laws and regulations with respect to wildlife, pollution, the behaviour of tourists toward northern archaeological sites, and so on. Thus, exercising full sovereignty over the waters of the Arctic archipelago will remain a central element of Canada's northern foreign policy.

### **Preservation of Regional Security**

Although the ending of the Cold War has produced a substantial lowering of military alert levels between the nuclear forces of the NATO alliance and Russia, enabled significant reductions in nuclear arms and conventional forces, and lessened military activity generally in the Arctic region, it has not led to the demilitarization of the region. Nor is there any real prospect of such a step in the foreseeable future. In fact, the Government does not support the demilitarization of the Arctic, as this would entail an abandonment of the Canadian military presence in the north. A degree of military watchfulness across the Pole is therefore likely to be a more or less permanent feature of circumpolar reality. In this context, strengthening and consolidating regional security will remain an important priority of Canada's northern foreign policy.

### **Maintaining the Canadian Forces' Capability to Aid Civil Authorities in the Arctic**

While the risk from environmental emergencies has attracted considerable attention from Arctic countries, non-environmental accidents are becoming more probable as the volume of developmental and scientific activity and of travel grows within the circumpolar world. Given their possession of the requisite equipment and training, national military forces have a key role to play in aiding civil authorities to deal with such situations. Canada looks to the Canadian Forces to support the civil authorities in responding to natural and human-caused disasters, as well as search and rescue incidents. Co-operation with our circumpolar neighbours in this area will be an important element of Canada's northern foreign policy.

## **BILATERAL RELATIONS WITH NORTHERN NEIGHBOURS**

While Canada seeks to advance its regional interests through the Arctic Council and other multilateral bodies, those bodies are not appropriate for pursuing *all* of Canada's Arctic interests. There, as elsewhere, multilateralism is not a substitute for strong bilateral relations with other countries, particularly when those countries are neighbours. Thus, an important component of Canada's northern foreign policy will be maintaining and strengthening its bilateral co-operation with its circumpolar neighbours on Arctic issues.

### **Strong Canada-U.S. Co-operation on Arctic Issues**

Canada shares many common interests with the United States in the Arctic. The end of the Cold War has led to a re-orientation of American policy regarding the region away from traditional security issues and toward environmental, sustainable development and scientific concerns. At the same time, until recently the Arctic has held a comparatively minor position among American foreign policy priorities. Now, however, as the United States assumes the Chair of the



Arctic Council, it will be important for Canada to help ensure that Arctic issues achieve and retain a higher profile in U.S. foreign policy.

### **Strong Canada–Russia Co-operation on Arctic Issues**

For nearly 15 years, Canada has actively pursued bilateral co-operation with Russia focussing on the north. While working together on a wide range of Arctic issues through the Arctic Council, Canada and Russia have also maintained their bilateral northern co-operation and, where possible, strengthened it. Canada has proposed a Canada–Russia Working Group on the Arctic and the north, to be co-chaired by the two countries' foreign ministers. New attention is being paid to Aboriginal and northern development. Innovative economic co-operation, such as the "Arctic Bridge" project, is being promoted. Nearly a third of Canada's bilateral technical assistance budget for Russia has been devoted to northern and Aboriginal projects. Overall, Canada has a major interest in doing all it can, including through its northern foreign policy, to bolster Russia's political stability, economic renewal, democratic development and constructive international stance.

### **Strong Canada–Nordic Co-operation on Arctic Issues**

Canada enjoys excellent relations with all of its Nordic neighbours, and is actively broadening those relations through new investment, trade, education, culture and tourism programs. It also, of course, employs bilateral channels wherever suitable to advance various mutual interests in circumpolar affairs. In this regard, a broad Canadian objective is to ensure that the membership of four of the Nordic countries in the European Union (EU) and of Canada in the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and Norway's growing engagement with Russia, do not over time diminish Canadian–Nordic co-operation. Canada also has special Arctic-related objectives it seeks to advance through relations with individual Nordic countries, such as co-operation in combatting barriers to the trade in furs. Close bilateral relations with its Nordic neighbours will be an important element of Canada's northern foreign policy.

## **THE CONSULTATIVE PROCESS AND NATIONAL UNITY**

Canada's northern foreign policy framework includes an open-ended commitment to consultation with key Canadian stakeholders, pointing to the following core objectives.

### **Meaningful Northern Participation in Formulating Canada's Northern Foreign Policy**

The Arctic is the homeland of Canada's northern Indigenous peoples. They and the many non-Aboriginal peoples who have made the north their home clearly have the most direct stake in Canada's northern foreign policy. These facts underlie the involvement of northerners in Canada's own delegation to the Arctic Council, the appointment of a northerner as the first Ambassador for Circumpolar Affairs, and the unprecedented number of consultations held with northern Aboriginal organizations, the territorial governments and other concerned Canadians on circumpolar issues. The Government recognizes, though, that meaningful participation by northerners, including the territorial governments, in the policy formulation process faces significant hurdles, including resource constraints and the limited attention that northerners, particularly the Aboriginal leadership, are able to give to foreign policy issues. Overcoming these



obstacles requires strengthening both the northern and southern constituencies for a northern foreign policy, and designing the consultative process to take account of these realities facing the north's political leadership and to optimize their participation.

### **Meaningful Participation by Key Southern Stakeholders in the Policy Process**

Canadians living in southern Canada in the late 1990s are more aware of northern issues than at any previous time. Yet more work needs to be done to increase southern awareness of Canada's north and the circumpolar world, and to involve southerners in the policy formulation processes that affect the north. Most basically, southern Canadians have a direct interest in the solution of the north's environmental and developmental problems. In a democratic country such as Canada, the investment of public resources needed to tackle these problems requires broad public support, which will only be forthcoming if southern Canadians understand the issues and their own stake in solutions. The Government will therefore foster participation by key southern stakeholders in the consultative process for Canada's northern foreign policy.

### **Strengthening Canadian Unity and National Identity**

In the past, Canada's northernness has often been cited as an aspect of its national identity, and as a feature that could contribute to unity. While this sentiment was a fine one, northern and southern Canadians knew little of one another, and there was little in their relationship to make the north more than a vague, symbolic element of Canadian identity for most southerners. Today, though, mutual awareness and tangible links between northern and southern Canada are growing, creating an opportunity for the northern dimension in Canada to contribute meaningfully rather than merely symbolically to Canada's national identity and unity. Fostering this potential will be an important aspect of Canada's northern foreign policy.



# CORE OBJECTIVES OF CANADA'S NORTHERN FOREIGN POLICY FRAMEWORK

The following provides a reference list of the core national objectives contained in Canada's new northern foreign policy.

## CORE OBJECTIVES

### Sustainable Development

Sustainable Utilization of Renewable Resources  
Sustainable Utilization of Non-Renewable Resources  
Diversification of the Northern Economy and Opportunities Available to Northerners  
Expansion of Circumpolar Trade  
The Health and Well-Being of Children and Youth of the Arctic  
Strengthening the Building Blocks of Sustainable Development

### Environmental Protection

Early Warning of Significant Environmental Threats to Canada's Arctic  
Effective Measures on Global Climate Change  
Reduction of Long-Range Transport of Air Pollution into the Arctic  
Protection of the Arctic Marine Environment  
Conservation of Arctic Flora and Fauna  
Effective Waste Management and Disposal  
Environmental Emergency Preparedness

### Social and Cultural Renewal

Provision of Quality Health Care for Northern Canadians  
Provision of Adequate Housing for Northern Canadians  
Provision of Quality Education for Northern Canadians  
Alleviation of Community Social Problems  
Protection and Nurturing of Northern Cultures

### Circumpolar Good Governance and Democratic Development

Strong Circumpolar Commitment to Institutional Development for Arctic  
Co-operation  
A Strong Northern Aboriginal Voice in Arctic International Decision Making  
Enhanced Human Rights for Northern Aboriginal Peoples  
Rationalization and Strengthening of Arctic Science Co-operation  
Greater Extra-Regional Understanding of and Support for Arctic Interests  
Strengthened Parliamentary Participation in Circumpolar Policy Formulation

### Northern Sovereignty and Security

Exercising of Canada's Full Sovereignty in the North  
Preservation of Regional Security



Maintaining the Canadian Forces' Capability to Aid Civil Authorities in the Arctic

**Bilateral Relations with Northern Neighbours**

Strong Canada–U.S. Co-operation on Arctic Issues

Strong Canada–Russia Co-operation on Arctic Issues

Strong Canada–Nordic Co-operation on Arctic Issues

**Domestic Concerns and the Consultative Process**

Meaningful Northern Participation in Formulating Canada's Northern Foreign Policy

Meaningful Participation by Key Southern Stakeholders in the Policy Process

Strengthening Canadian Unity and National Identity

**PRINCIPAL NORTHERN FOREIGN POLICY CONSULTATIONS**

Chief among the consultative reports that have informed the development of this northern foreign policy are the following:

*Report on the 1998 National Forum on Canada's Circumpolar Relations.* Canadian Centre for Foreign Policy Development, Department of Foreign Affairs and International Trade. May 1998.

*Government of Canada Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, "Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Co-operation into the Twenty-first Century."* Government of Canada. 1998.

*A Report and Recommendations for Canadian Foreign Policy in the Circumpolar Arctic: An Assessment of the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, "Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Co-operation into the Twenty-first Century."* Calgary Working Group of the Canadian Arctic Resources Committee. February 1998.

*Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan.* Department of Indian Affairs and Northern Development. December 1997.

*Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.* Royal Commission on Aboriginal Peoples. November 1996.

*Canada and the Circumpolar North: Meeting the Challenges of Co-operation into the Twenty-First Century.* A Report of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. April 1997.

*Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future.* Report of the Special Joint Committee Reviewing Canadian Foreign Policy. November 1994.



*Proceedings of a Conference on "A Northern Foreign Policy for Canada."* The Canadian Centre for Global Security and the Canadian Polar Commission. October 1994.

*Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy.* Inuit Circumpolar Conference. 1992.



