

Centre Canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère



Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development

1998

# Forum national

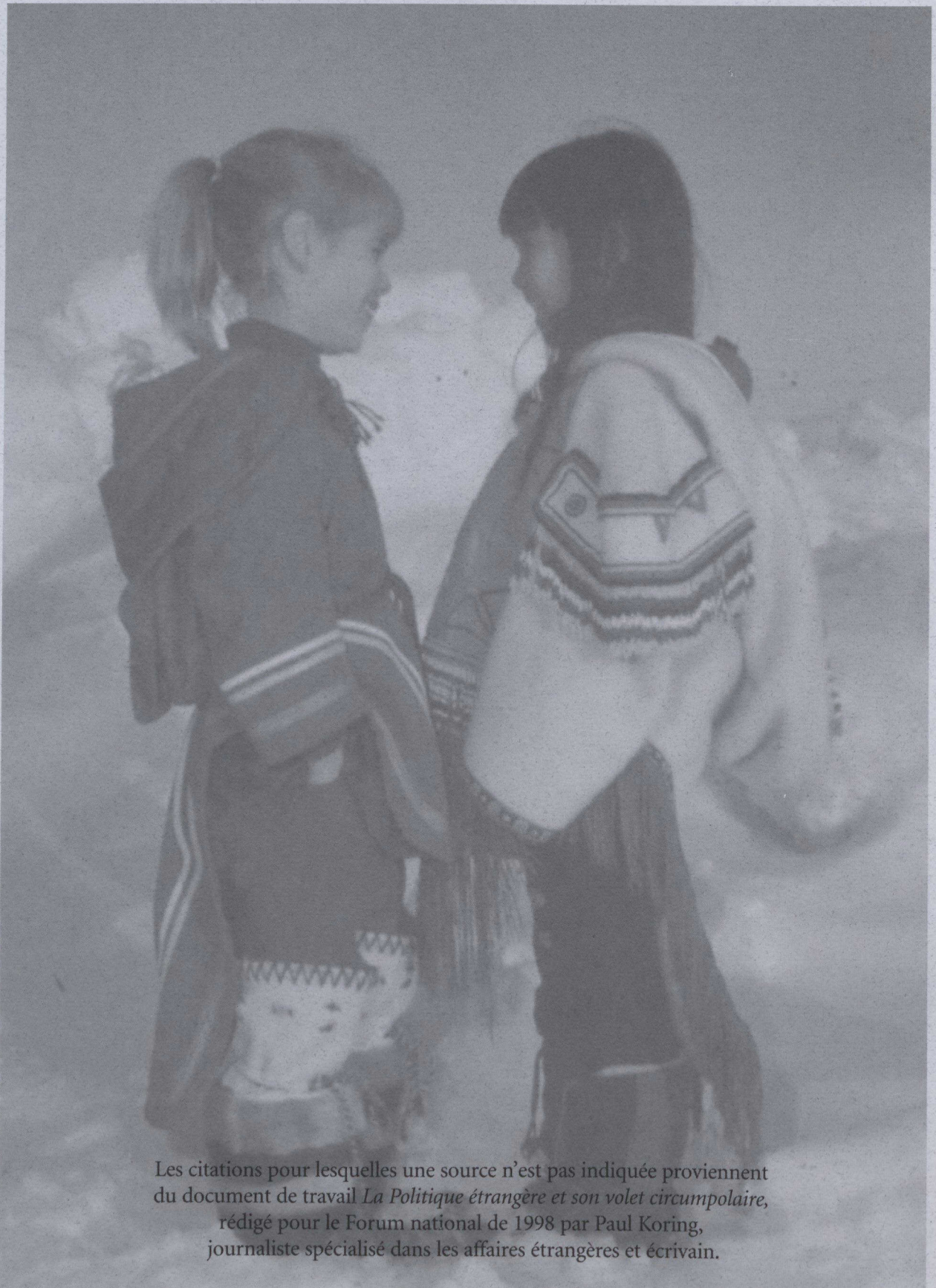
sur les relations internationales du Canada



WHITEHORSE  
YELLOWKNIFE  
IQALUIT  
QUÉBEC  
EDMONTON

**Relations Circumpolaires**





Les citations pour lesquelles une source n'est pas indiquée proviennent du document de travail *La Politique étrangère et son volet circumpolaire*, rédigé pour le Forum national de 1998 par Paul Koring, journaliste spécialisé dans les affaires étrangères et écrivain.

Les photos de l'Inukshuk et des deux jeunes filles ont été fournies par Nick Newbery, photographe, Iqaluit

Centre canadien pour le développement  
de la politique étrangère



Canadian Centre for  
Foreign Policy Development



Ministère des  
Affaires étrangères et  
du Commerce international

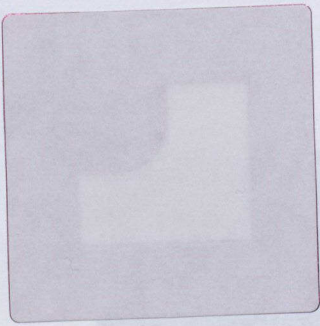
Department of  
Foreign Affairs and  
International Trade



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency





1998

# Forum national

sur les relations internationales du Canada



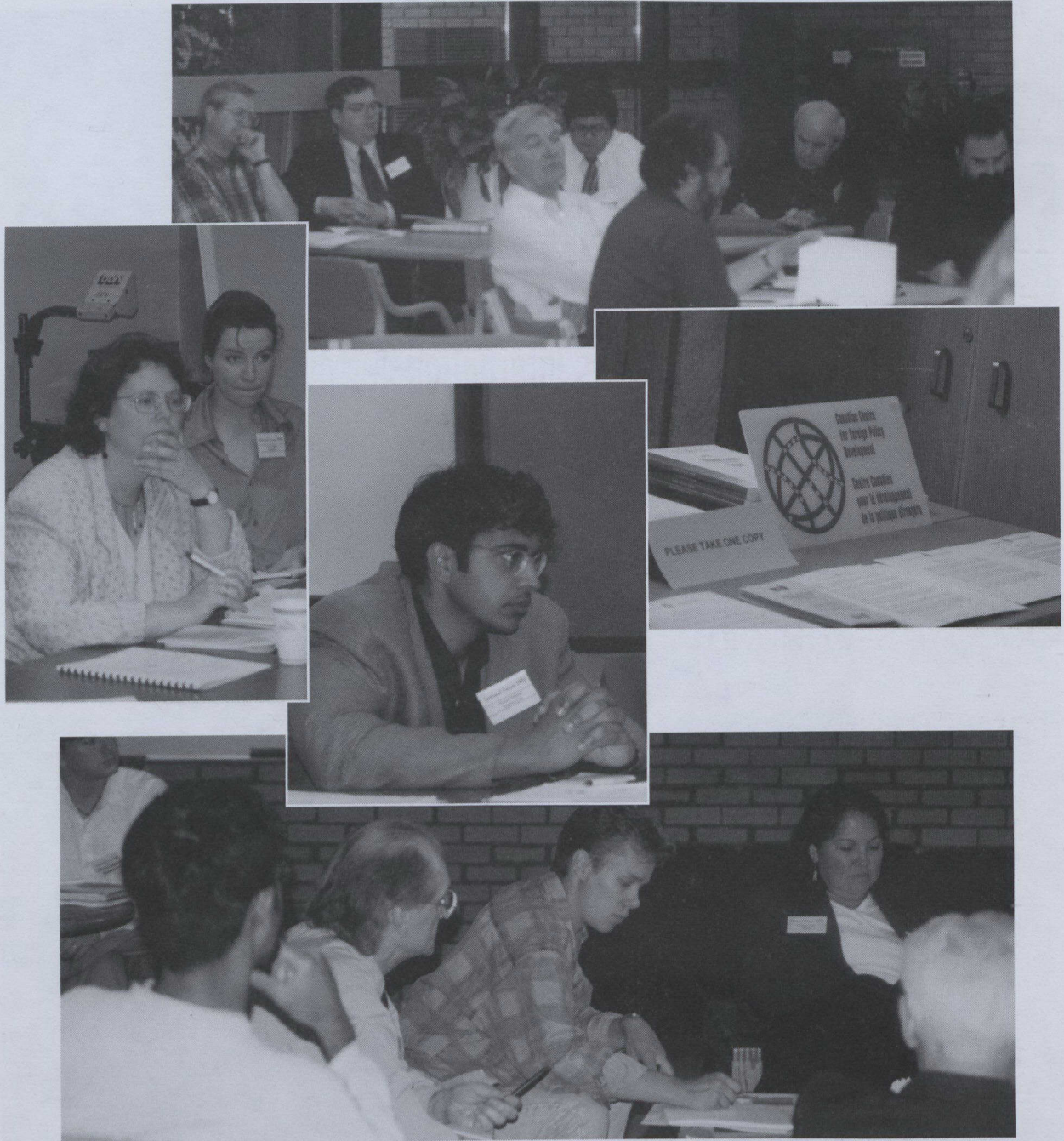
**Relations  
Circumpolaires**

3 5039 0100494 7



LIBRARY A / BIBLIOTHÈQUE A E





#### Mot de la rédaction

Les recommandations formulées dans le rapport ont été réunies sous neuf thèmes, tous débattus à chacune des réunions du Forum national. Le mode de présentation du rapport a été choisi parce qu'il facilite la consultation et la lecture; les recommandations n'ont pas été modifiées, sauf lorsqu'il y avait des erreurs grammaticales et des redondances. Nous avons indiqué entre parenthèses après chaque recommandation le groupe qui l'a formulée.

On peut consulter les originaux à l'adresse [www.cfp-pec.gc.ca](http://www.cfp-pec.gc.ca) ou se les procurer en écrivant au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, Édifice Lester B. Pearson, 125 promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K0A 1G2.



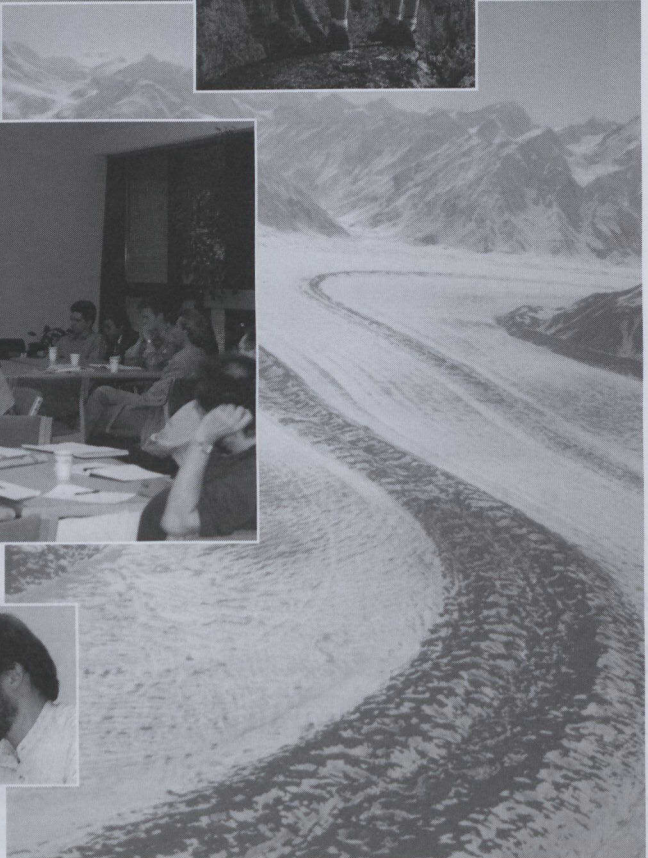
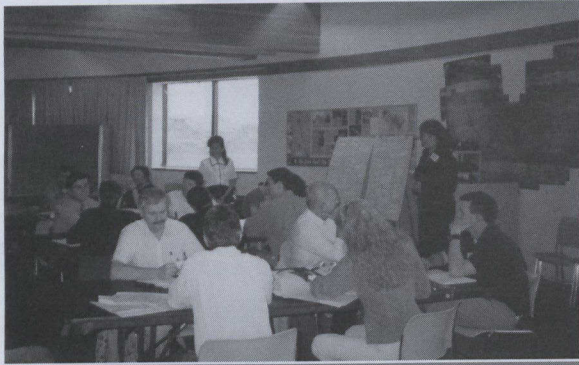


# TABLE DES MATIÈRES

page

LETTRE DU MINISTRE .....	3
<i>M. Lloyd Axworthy, député, C.P.</i>	
INTRODUCTION .....	5
<i>M. Steven Lee, directeur national</i>	
RÉUNIONS DU FORUM NATIONAL, DOCUMENTS DE TRAVAIL ET DOCUMENTS D'INFORMATION .....	4
POSSIBILITÉS D'ACTION	
1. <i>Participation du public à l'élaboration de la politique étrangère et à la diplomatie ouverte</i> .....	9
2. <i>Conseil de l'Arctique</i> .....	12
3. <i>Relations multilatérales</i> .....	15
4. <i>Relations bilatérales</i> .....	16
5. <i>Commerce / développement économique / économies nordiques</i> .....	17
6. <i>Polluants / contaminants / environnement</i> .....	20
7. <i>Éducation / jeunesse / Université de l'Arctique</i> .....	23
8. <i>Droits de la personne</i> .....	26
9. <i>Établir un lien entre la politique nationale et la politique étrangère</i> ..	27
ANNEXE	
<i>La politique étrangère et son volet circumpolaire</i> .....	29
<i>Document de travail de Paul Koring</i>	
<i>Participants</i> .....	41







Ministre des Affaires étrangères



Minister of Foreign Affairs

Ottawa, Canada K1A 0G2

Août 1998

Chers amis,

Le 17 septembre, le Canada accueillera à Iqaluit les ministres des Affaires étrangères et d'autres représentants des sept pays avec qui nous partageons l'Arctique. Il s'agira de la première réunion des ministres depuis la création du Conseil de l'Arctique en 1996. Ce sera une occasion pour les ministres de dresser le calendrier des travaux futurs du Conseil et pour le Canada d'aider à façonner la coopération arctique et les relations internationales dans la région. Le Forum national de 1998 sur les relations internationales du Canada a permis aux Canadiennes et aux Canadiens de contribuer de façon non négligeable au façonnement de notre politique étrangère pour le Nord et aux préparatifs en vue de la réunion du Conseil de l'Arctique.

Le travail des Canadiennes et des Canadiens aux réunions du Forum national en mai et juin derniers s'est avéré particulièrement utile au façonnement de la politique et aux préparatifs de cet été. Les recommandations formulées dans le présent rapport ont fait l'objet d'un examen attentif. Celles auxquelles il est possible de donner suite dès maintenant ont été incorporées dans le cadre d'action officiel du Ministère, document qui sera publié au cours des prochaines semaines. Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère et le Ministère donneront suite aux autres recommandations comme celles portant sur la valeur des discussions permanentes avec les Nordistes sur la politique étrangère et les relations internationales arctiques. Votre vision, vos idées et vos recommandations originales ont été d'une grande utilité lorsque nous avons façonné la frontière nordique de la politique étrangère du Canada.

Je tiens à remercier tous ceux et celles qui ont participé au Forum pour leurs efforts et leur engagement à l'égard de la politique gouvernementale et des affaires internationales, Je les encourage à garder bien vivant leur intérêt pour ce dossier et à continuer d'y contribuer.

C'est avec plaisir que je remercie les organisateurs et les hôtes du Forum : Nick Poushinsky et Sally Ross, du Collège du Yukon, à Whitehorse; les animateurs communautaires, Pamela Kupeuna et Fiona Blondin, de Yellowknife; Duncan Cunningham, Nunavut Tusaavut, d'Iqaluit; Gérard Duhaime, Robert Comtois et Jean-François Tremblay de l'Université Laval; Cliff Hickey et Elaine Maloney, de l'Université d'Alberta; et le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, pour leurs contributions opportunes à l'élaboration de politiques et pour les résultats exceptionnels des débats publics.

Veillez agréer, chers amis, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink that reads "Lloyd Axworthy".

Lloyd Axworthy





## RÉUNIONS DU FORUM NATIONAL

Le 9 mai	Whitehorse	Nick Poushinsky/Sally Ross Collège du Yukon
Le 19 mai	Yellowknife	Pamela Kupeuna et Fiona Blondin Animateurs communautaires
Le 28 mai	Iqaluit	Duncan Cunningham Nunavut Tusaavut
Le 10 juin	Québec	Gérard Duhaime, Robert Comtois, Jean-François Tremblay Institute d'étude Inuit et Circumpolaire Université Laval
Le 27 juin	Edmonton	Cliff Hickey/Elaine Maloney Canadian Circumpolar Institute Université d'Alberta

## DOCUMENTS DE TRAVAIL ET D'INFORMATION

### Document de travail

*La Politique étrangère et son volet circumpolaire,*  
Paul Koring, journaliste spécialisé dans les affaires étrangères

### Documents d'information

*Le Canada et l'univers circumpolaire : Relever les défis  
de la coopération à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*

Comité permanent de la Chambre des communes chargé des affaires étrangères et du  
commerce international (CPAECI)

*Réponse du gouvernement du Canada au Rapport du CPAECI*

Expérience technique de coopération de l'Agence canadienne de développement international  
(ACDI) en Russie septentrionale

Ébauche de résumé de l'ACDI

*New Directions in Circumpolar Cooperation* (non traduit)  
Ron Huebert, La Politique étrangère du Canada, hiver 1998

*A University of the Arctic: Turning Concept into Reality*  
Université de Laponie, Relations internationales, 1998

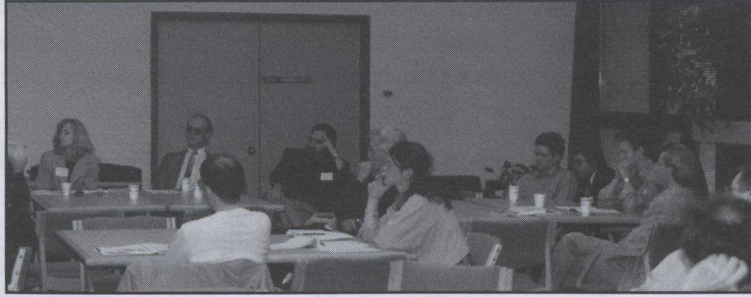
*Règles de procédure du Conseil de l'Arctique*





Chers amis,

Le Forum national de 1998 sur les relations internationales du Canada a été particulièrement exigeant et stimulant. Cette année, le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, a demandé la tenue de débats publics pour aider à préparer la toute première réunion des ministres des Affaires



étrangères qui forment le Conseil de l'Arctique (à Iqaluit, du 17 au 19 septembre 1998) et à façonner une vision nordique de la politique étrangère du Canada. Ces débats s'appuyaient sur les travaux déjà accomplis par le Comité permanent de la Chambre des communes chargé des affaires étrangères et sur la réponse du gouvernement à son rapport sur les relations circumpolaires.

Pour certains Canadiens, surtout ceux du Nord, il existe déjà une vision nordique et, de fait, une frontière arctique de notre politique étrangère. Pour la plupart des Canadiens toutefois, les notions de politique étrangère englobent rarement une perspective circumpolaire. Cet aspect représente un défi lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique étrangère.

Une politique étrangère est fondée en partie sur les intérêts nationaux perçus. L'appui du public est souvent nécessaire et parfois essentiel dans le cas des grandes orientations (c.-à-d. défense des démocraties européennes au début du siècle, appui aux Nations unies et au maintien de la paix, large coopération avec les États-Unis, non-isolement de Cuba, interdiction des mines terrestres). À l'instar de l'historien des Prairies, W.L. Morton, d'aucuns ont fait valoir que nos perceptions et nos intérêts nationaux englobent « le Nord », que nous sommes un peuple nordique et que la politique gouvernementale, y compris la politique étrangère, exige une dimension nordique.

« Encore aujourd'hui, la vie au Canada est empreinte d'une qualité nordique qui fait partie du psyché canadien... La frontière canadienne est une frontière nordique, un prolongement outre-mer de la frontière nordique et de l'économie nordique des terres du Nord de l'Europe. »

Mais sommes-nous un peuple nordique? Le cas échéant, qu'est-ce que cela implique sur le plan de la politique étrangère?

En préparant ce débat public, nous avons demandé à Paul Koring, du Globe and Mail, journaliste chevronné qui connaît bien le Nord canadien, la Russie et les relations internationales, de traiter ces questions dans le document de travail rédigé pour le Forum national de 1998 intitulé « La politique étrangère et son volet circumpolaire ».

Je résume ici l'un des grands thèmes abordés par Koring :

« Le sentiment de nordicité est depuis longtemps un des éléments fondamentaux de l'identité canadienne, mais le Nord joue un rôle relativement mineur, pour ne pas dire presque inexistant, dans notre mode de vie. Il ne suffit pas qu'une petite minorité de personnes le souhaitent pour qu'on envisage de donner une dimension nordique ou circumpolaire à la politique étrangère canadienne. Une politique durable ne peut d'ailleurs pas être fondée sur un attachement purement romantique. Car si cela ne revêt d'importance que pour les intéressés actuels, c'est-à-dire les habitants du Nord et un petit groupe de personnes du Sud du Canada dont la vie est liée au Nord par vocation. Il sera bien difficile de susciter de l'intérêt pour une telle approche. Ne mâchons pas les mots; si l'existence d'un volet nordique de notre politique étrangère n'intéresse que ceux qui participent à des forums tels que ceux-ci, autant l'oublier tout de suite. »

Le ministre des Affaires étrangères a affirmé qu'il était conscient du fait que la plupart des Canadiens sont tournés vers le Sud et que la création du Conseil de l'Arctique en 1996, avec le Canada comme président-fondateur, faciliterait tant la coopération circumpolaire que la vision nordique pour les Canadiens. « La création du Conseil de l'Arctique présage un engagement véritable à l'égard de la coopération dans la région – elle marque l'établissement d'un premier organe multilatéral permanent au sein duquel les autochtones ont un rôle intégral





et permanent... On a accusé les Canadiens de vivre dans le Nord tout en étant tournés vers le Sud. La fondation du Conseil de l'Arctique incitera, je l'espère, les Canadiens à se tourner vers le Nord et à réaliser que, au Nord, nous appartenons à une région, la région circumpolaire.»

En mai et en juin, des Canadiennes et des Canadiens réunis à Whitehorse, à Yellowknife, à Iqaluit, à Québec et à Edmonton ont été invités à se pencher sur ce défi et à formuler des idées et des recommandations susceptibles d'être utiles dans l'élaboration d'une frontière nordique pour la politique étrangère du Canada. Les participants au Forum national ont été encouragés à réfléchir sur le Conseil de l'Arctique, nouvellement créé, et sur son rôle éventuel en ce qui a trait aux intérêts nationaux du Canada et en matière de relations internationales.

Leurs recommandations forment le contenu du présent rapport. Le travail accompli par plus de deux cents Canadiennes et Canadiens porte sur des dossiers transfrontaliers comme la pollution atmosphérique et la contamination nucléaire de l'océan Arctique, les occasions de coopération pratique avec des voisins arctiques telle l'Université de l'Arctique, les occasions de coopérer entre personnes et de se livrer au commerce entre États et les obstacles à cette coopération; les relations bilatérales et multilatérales dans notre région circumpolaire.

Ce fut un travail passionnant. Ce fut aussi pour de nombreux participants au Forum national, une première occasion de réfléchir sur le thème commun du Nord et de la politique étrangère. Les résultats font ressortir l'ampleur et la profondeur des connaissances spécialisées de la société civile, ainsi qu'une passion pour deux concepts qui vont au cœur de notre identité canadienne – notre identité nordique et notre identité mondiale qui comprend jouer une participation utile aux affaires internationales.

Aînés autochtones, scientifiques, gens d'affaires et étudiants, entre autres, ont formulé des idées et des recommandations, dont voici quelques exemples : mettre en commun l'information avec les voisins arctiques, élargir le recours aux connaissances traditionnelles et à la coopération en éducation, se prévaloir du modèle yukonais de règlement des revendications territoriales et des conflits portant sur les ressources et donner l'exemple dans les dossiers de l'environnement et des droits de la personne. Sans débattre officiellement de la puissance douce, les participants au Forum national de 1998 ont fait d'importantes contributions à la formulation des intérêts du Canada et aux occasions qui se présentent à ce chapitre dans la région circumpolaire.

Dans sa lettre, jointe au présent rapport, le ministre des Affaires étrangères signale la valeur et les incidences de ce travail. L'ébauche des rapports et des recommandations des cinq réunions du Forum national a été immédiatement mis à la disposition du Ministre et d'autres stratèges qui sont à rédiger les politiques circumpolaires du Canada et à déterminer les approches de la réunion des ministres du Conseil de l'Arctique.

Pour nous, au Centre, les recommandations sur la participation du public concernant l'élaboration de la politique étrangère revêtent une importance particulière.

« Le gouvernement fédéral devrait s'efforcer dans toute la mesure du possible de continuer les forums du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère comme première étape de l'intégration d'idées nordiques dans l'élaboration d'une politique étrangère nordique. En outre, il est conseillé que ces forums deviennent un mécanisme permanent de participation des habitants du Nord au processus d'élaboration de la politique étrangère. Cette approche plus ouverte devrait remplacer les consultations traditionnelles et autres moyens de recueillir rapidement de l'information sur des enjeux spécifiques. »

Ces propos sont l'écho du rapport de 1997 du Forum national (Asie-Pacifique). « Loin d'être un événement singulier, le Forum s'inscrit dans le cadre d'un processus global d'élaboration de la politique étrangère qui attribue une valeur considérable à la participation des citoyens et contribue au développement du réseau multisectoriel de la politique étrangère au Canada. » Ces vues misent sur des recommandations semblables du Forum national de 1996 (consolidation de la paix et communications). « Le Forum national est précieux et il faut continuer de le tenir. »





C'est ainsi que nous avons à coeur d'organiser et d'améliorer le forum national annuel, pour que les citoyens puissent participer à l'élaboration utile de politiques grâce à une formule communautaire et multisectorielle. Vos idées sont vraiment bienvenues. Par ailleurs, nous travaillerons en étroite collaboration avec la nouvelle direction générale des affaires circumpolaires et autochtones au Ministère ainsi qu'avec l'ambassadrice, M<sup>me</sup> Mary Simon, pour lancer des débats d'orientation réguliers et permanents avec les Nordistes. Nous nous sommes engagés à faire le suivi en tenant avec les Nordistes, au cours de l'année qui vient, nos propres discussions sur l'élaboration de politiques. En outre, pour emboîter le pas au Forum national de 1998, nous avons également mandaté le Comité canadien des ressources arctiques (en collaboration avec d'autres intéressés) pour ouvrir le premier cycle de recherches et d'études sur divers sujets, notamment l'application de connaissances aussi bien scientifiques qu'autochtones et le développement durable dans l'Arctique.

Nombreux sont ceux qui ont contribué de façon non négligeable aux réflexions, ainsi qu'à la planification et au déroulement du Forum national de 1998. Le comité de planification, formé de Bill Graham, député, et de Mora Johanson, de l'ambassadrice Mary Simon, de Gerry Schmitz, de la Bibliothèque du Parlement et de Sigi Johnson, membre du personnel chargé de la planification au Ministère. Wayne Lord, Sébastien Séguin et David Malone du Ministère ont participé aux réunions. Ingrid Knutson et Stephen Wallace de l'ACDI ont fourni d'importants renseignements sur l'aide à la Russie septentrionale; Paul Koring a remué les esprits, comme nous le lui avons demandé. Christine Lee et Robert Kadas nous ont livré de précieux conseils. Les professeures Heather Smith, de l'University of Northern British Columbia (Prince-George) et Edna Keeble, de St. Mary's (Halifax) ainsi que leurs collègues et étudiants ont mis de la vie dans les discussions. Récemment une tribune a poursuivi à Couchiching le débat sur l'identité nordique. Grâce aux souvenirs et aux archives personnelles de Doreen Reidel, nous avons pu entrevoir son père, le capitaine Henry Larsen et son époque. L'aînée Muriel Bestina s'est rendue à Yellowknife pour participer. Mohan Denetto a planté le décor à Québec et à Edmonton en nous mettant au fait des réalités de la vie dans une grande ville de Sibérie.

Le succès du Forum national dépend de son aspect communautaire, et c'est pourquoi je suis extrêmement reconnaissant aux organisateurs de la communauté hôte pour leur excellent travail. Enfin, je tiens à signaler en particulier le travail des organisateurs Penny Kerrigan et Michael O'Shaughnessy, ainsi que de la rédactrice, Nasreen Bhimani, qui ont assuré le succès du Forum dans le bref laps de temps après la fin de l'hiver nordique, compte tenu du besoin d'influer sur les orientations et d'élaborer une politique au cours de l'été, c'est-à-dire avant la réunion des ministres à Iqaluit en septembre.

Ceux et celles qui ont pris part au Forum national de 1998, et les autres lecteurs, sont invités à nous livrer leurs observations et leurs suggestions pour l'avenir. Nous les invitons à participer aux futurs projets d'élaboration de politique étrangère ainsi qu'aux activités communautaires et à en proposer. Leur collaboration au réseau et à la communauté qui se développe aux quatre coins du pays sera bienvenue. Notre site Web, à l'adresse [www.cfp-pec.gc.ca](http://www.cfp-pec.gc.ca), accessible à partir de votre bureau, de la maison ou d'une bibliothèque publique renferme d'autres renseignements sur le sujet. Nous vous encourageons à participer à l'élaboration d'une vision nordique et à proposer idées et possibilités d'action qui permettront de relever les défis passionnants liés à l'élaboration de la politique étrangère du Canada.

Veillez agréer, chers amis, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur national,  
Steve Lee



## Options



*Les participants aux cinq réunions ont tous convenus que le Canada avait besoin de se doter d'une politique étrangère nordique, qui devrait viser à améliorer les relations circumpolaires du Canada. Elle devrait aussi être proactive, pour permettre au Canada d'élaborer un programme canadien. Elle devrait être élaborée en consultation avec les habitants du Nord, afin de tenir compte de leurs besoins et de leurs aspirations; elle devrait miser sur les initiatives précédentes et actuelles, et les appuyer, à la lumière des avantages économiques par opposition au coût humain et, enfin, elle devrait tenir compte des réalités nationales de tous les pays arctiques, y compris le Canada.*





*Les sujets à débattre à la réunion dans le cadre du Forum national sont ceux qui tiennent à coeur aux Yukonais. Nous avons été et serons toujours présents dans l'arène circumpolaire pour une foule de ces questions, et nous contribuerons au programme national. J'estime important que les autorités fédérales, territoriales et autochtones et les habitants du Nord en général collaborent à la réalisation des objectifs circumpolaires communs.*

*Pour moi, ce Forum est une importante première étape vers une plus grande participation des habitants du Nord à l'élaboration d'une politique circumpolaire canadienne. J'attends avec intérêt les délibérations du 9 mai.*

Piers McDonald, Leader du gouvernement

## Participation du public à l'élaboration de la politique étrangère et à la diplomatie ouverte

### Options

- 1.1 Le gouvernement fédéral devrait revoir son rôle traditionnel en matière d'élaboration de politiques et chercher à privilégier la facilitation des liens déjà établis entre les groupes et les régions circumpolaires ainsi qu'à favoriser le développement de nouvelles relations. L'approche descendante traditionnelle pratiquée par Ottawa tend à sous-estimer le caractère unique des relations existantes et émergentes entre les peuples circumpolaires. De plus, le gouvernement fédéral devrait activer des stratégies pour encourager le réseautage et l'établissement de consensus entre les habitants du Nord. L'appui des réseaux existants entre les scientifiques, les entreprises, les ONG, les arts et les Premières nations du Nord revêt à cet égard une importance particulière. (Whitehorse)
- 1.2 Le gouvernement fédéral devrait travailler à l'élaboration d'un nouveau modèle de politique étrangère qui mette l'accent sur les relations coopératives, la collaboration et l'avancement de toutes les parties. Cette approche caractérise déjà des questions comme le règlement des revendications territoriales dans le Nord, l'approche « en douceur » de la dévolution des responsabilités et des institutions comme le Conseil de l'Arctique. Comme en témoigne le Nord contemporain, ce modèle représente une approche interpersonnelle qui est ancrée dans la communauté et qui englobe des éléments comme l'égalité des sexes, la diversité culturelle, l'intégrité de l'environnement et le développement durable. Dans l'esprit de la présente recommandation, il est fortement conseillé que l'échange de personnes et d'idées, qu'il se fasse au plan international ou au pays, soit un point d'ancrage du processus d'élaboration des politiques. (Whitehorse)





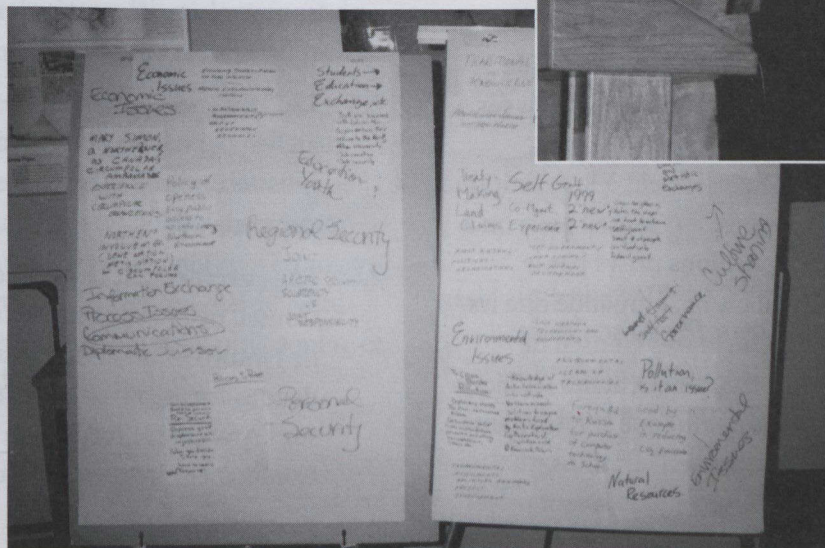
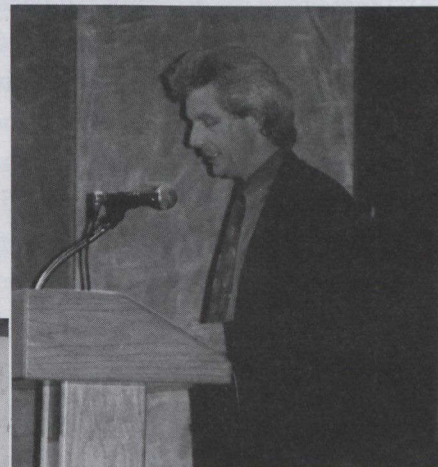
- 1.3 Le Canada devrait se donner une politique étrangère du Nord, élaborée en consultation avec les résidents du Nord canadien, et non indépendamment d'eux. Cette politique devrait être conforme aux besoins, aux aspirations, aux cultures, à l'histoire ainsi qu'aux initiatives passées et présentes des peuples du Nord en général, et des résidents du Nunavut, surtout les Inuit, en particulier. (Iqaluit)
- 1.4 Le gouvernement fédéral devrait s'efforcer dans toute la mesure du possible de continuer les forums du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère comme première étape de l'intégration d'idées nordiques dans l'élaboration d'une politique étrangère nordique. En outre, il est conseillé que ces forums deviennent un mécanisme permanent de participation des habitants du Nord au processus d'élaboration de la politique étrangère. Cette approche plus ouverte devrait remplacer les consultations traditionnelles et autres moyens de recueillir rapidement de l'information sur des enjeux spécifiques. (Whitehorse)
- 1.5 Les habitants du Nord se sentent souvent plus près les uns des autres que de leur pays. La politique étrangère nordique devrait reposer sur le fait que ce sentiment d'appartenance circumpolaire a ses racines dans des défis communs (climat, isolement, taille, démographie, etc.) et dans la recherche de solutions semblables à de tels défis. L'élaboration et le partage de solutions nordiques à des problèmes nordiques devraient constituer les fondements de la politique étrangère nordique du Canada. (Whitehorse).
- 1.6 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait présenter ses initiatives et l'élaboration des politiques dans une forme plus « conviviale ». Cela revêt une importance particulière dans le Nord où il existe des barrières linguistiques. La forme utilisée actuellement peut nuire aux objectifs d'inclusion, d'acceptation et de compréhension des initiatives. (Whitehorse)
- 1.7 Le Canada devrait prévoir la participation des peuples du Nord, à titre de partenaires, au processus décisionnel de la politique étrangère. (Edmonton)
- 1.8 Les habitants du Nord devraient participer à la formulation de la politique circumpolaire. (Edmonton)
- 1.9 Le cadre stratégique des relations circumpolaires du Canada devrait être élaboré avec la participation des autochtones et des collectivités circumpolaires. Le Conseil de l'Arctique et d'autres organismes circumpolaires devraient être mis à contribution pour favoriser les partenariats, la circulation de l'information, la coopération et le leadership efficace. (Edmonton)
- 1.10 Pour l'élaboration de structures gouvernementales dans le Nord, il faut faire appel à une approche ascendante et non descendante. Les structures ne doivent pas être imposées par les administrations nationales, mais plutôt être « cultivées » localement afin de s'articuler avec les grandes organisations nationales. (Edmonton)





- 1.11 Le gouvernement du Canada doit reconnaître que le Nord et le Sud sont intimement liés et que c'est aux habitants des régions nordiques de prendre une part active dans l'élaboration des aspects de la politique étrangère du Canada susceptibles d'avoir une incidence aux niveaux local ou régional. (Québec)
- 1.12 Il est nécessaire de vulgariser l'information, de la rendre compréhensible et accessible aux populations nordiques qui sont directement touchées par ces phénomènes environnementaux afin qu'elles puissent en évaluer les risques et adapter leur comportement en conséquence. (Québec)
- 1.13 Les participants qui ont discuté des échanges ont dit reconnaître que le monde circumpolaire partage nombre de préoccupations, de priorités, d'avantages et de désavantages. Diverses observations ont été faites sur les avantages des échanges de personnes et d'idées avec d'autres communautés circumpolaires. Les échanges d'étudiants ainsi que les échanges commerciaux et sportifs sont valables et constituent une expérience d'apprentissage positive pour tous les participants. (Iqaluit)

- 1.14 Ils ont notamment pour avantages de renforcer les liens, les échanges de vues et la coopération entre communautés du Nord. Les échanges aident aussi à montrer les similarités et permettent des échanges substantiels de renseignements et d'idées. Et, comme l'a mentionné un participant, il est aussi bon d'être au courant de situations plus pénibles, comme en Russie; cela permet de voir les choses telles qu'elles sont. (Iqaluit)
- 1.15 Il faut aussi coopérer davantage. Il existe des modèles d'organismes externes, tant nationaux qu'internationaux, qui s'occupent de tourisme, par exemple, au sein desquels sont représentés tous les groupes en cause. Nous avons besoin de modèles de ce type, et de groupes de pression actifs. (Iqaluit)







*La création du Conseil de l'Arctique offre-t-elle vraiment des possibilités multilatérales du déploiement d'efforts dans l'ensemble de l'Arctique, ou risque-t-elle au contraire de compromettre les relations bilatérales extrêmement importantes qu'entretient le Canada avec les États-Unis, et, bien que dans une moindre mesure, ses relations bilatérales avec les autres membres du Conseil de l'Arctique?*

## Le conseil de l'Arctique

### Options

- 2.1 Les participants sont enthousiasmés par l'existence du Conseil de l'Arctique; ils recommandent que ses bureaux au Canada soient situés dans le Nord et que l'accent soit mis dans toute la mesure du possible sur la participation nordique. (Whitehorse)
- 2.2 Les Premières nations devraient être accueillies comme membres votants du Conseil de l'Arctique (nota : le Conseil de l'Arctique prend ses décisions par consensus et ne met pas les questions aux voix). On s'attend à ce que les expériences positives parmi les groupes autochtones, comme l'élaboration d'accords de coopération, d'ententes de partage des ressources et d'autres mécanismes de concertation, renforceront la bonne volonté qui se dessine chez les membres du Conseil de l'Arctique. (Whitehorse)
- 2.3 Le rôle du Canada au sein du Conseil de l'Arctique devrait s'appuyer au Canada sur des mécanismes garantissant que les habitants du Nord participent à la définition des points à soumettre au Conseil ainsi qu'à l'élaboration des positions prises par le Canada. De plus, il est recommandé que les représentants du Canada au Conseil de l'Arctique tiennent régulièrement des réunions ouvertes dans le Nord afin que ses habitants soient tenus au fait des délibérations du Conseil et que des dispositions soient prises pour assurer une reddition de comptes en ce qui concerne les présentations du Canada au Conseil. (Whitehorse)
- 2.4 Bien que les peuples circumpolaires aient des préoccupations communes et soient confrontés à des défis semblables, nombre de questions sont extrêmement complexes et ne sont pas faciles à régler. Il arrive souvent que l'existence même de frontières nationales fait qu'il est difficile de trouver des solutions. Il est recommandé que le Canada présente au Conseil de l'Arctique une résolution proposant l'établissement d'un comité de règlement des conflits et des différends (modèle sur un mécanisme semblable dans l'entente-cadre finale du Yukon). Ce comité serait composé des membres et viserait à appuyer le traitement ordonné de questions difficiles. (Whitehorse)
- 2.5 Le Conseil de l'Arctique devrait accueillir un atelier axé sur la promotion du développement économique (éventuellement tous les deux ans). (Yellowknife)
- 2.6 Le gouvernement fédéral devrait donner au Conseil de l'Arctique le statut de gestionnaire de l'information et des ressources au service de tous les organismes de recherche portant sur l'Arctique : l'Institut de l'Arctique, la Conférence circumpolaire inuit, l'Institut



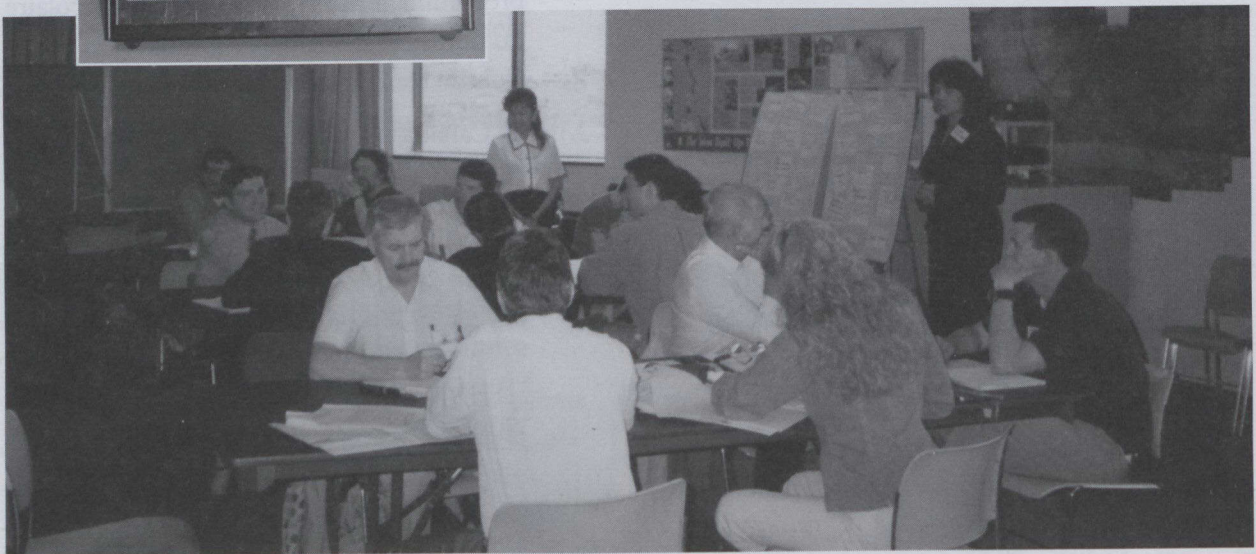
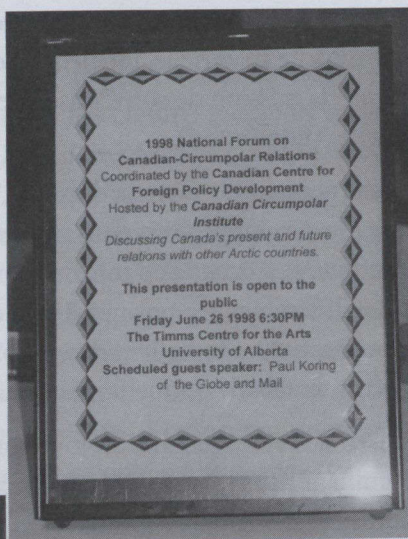


- circumpolaire canadien, etc.), afin qu'il puisse faire fonction de lieu d'échanges avec les Dénés et les autres nations polaires. (Yellowknife)
- 2.7 Afin d'affirmer publiquement sa présence et de transmettre les vues des populations nordiques aux instances internationales s'occupant des questions polaires, l'ambassadeur aux affaires circumpolaires doit mener à bien davantage d'activités de communication dans le Nord du Canada. (Yellowknife)
- 2.8 Les dirigeants canadiens du Conseil de l'Arctique devraient mettre en place un processus permettant aux leaders inuits de collaborer avec les décideurs et d'aider le Conseil à élaborer une politique qui reflète les besoins des Inuit. Il faudrait aussi que les organisations nordiques (notamment autochtones) aient accès au processus et aux ressources pour pouvoir participer. (Iqaluit)
- 2.9 En tant qu'organisme de coopération régionale, le Conseil de l'Arctique devrait utiliser certains outils comme la communication, la documentation et l'établissement d'une base d'information centrale, l'éducation et l'encouragement de l'autodétermination autochtone. (Iqaluit)
- 2.10 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait créer un groupe des affaires du Nord et des affaires circumpolaires pour appuyer Mary Simon. Ce nouveau groupe de la politique étrangère circumpolaire devrait représenter le Nord aux plans de la dotation, de la philosophie et de la sensibilisation. (Iqaluit)
- 2.11 Le conseil régional du Comité international pour les sciences arctiques devrait servir d'organe de consultation du Conseil de l'Arctique. (Edmonton)
- 2.12 Le Conseil de l'Arctique devrait favoriser le changement en permettant un engagement constructif. En outre, le Canada devrait exercer son influence sur les deux membres du Conseil de l'Arctique qui sont aussi membres de l'UE, à savoir la Suède et la Finlande, et les encourager à favoriser la compréhension des dossiers nordiques au sein de l'UE. (Edmonton)
- 2.13 Le Canada doit consacrer assez de ressources économiques et humaines pour appuyer, de son autorité matérielle, intellectuelle et morale, la mission de son Conseil de l'Arctique. (Edmonton)
- 2.14 Le gouvernement du Canada doit favoriser le développement d'un réseau de connections et d'échange d'informations entre les différentes régions nordiques en ce qui concerne les initiatives d'autonomie gouvernementale des autochtones. (Québec)
- 2.15 Le Conseil de l'Arctique devrait jouer un rôle prédominant dans la politique circumpolaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. (Québec)
- 2.16 Le Canada doit continuer à assumer un rôle de leadership au sein du Conseil de l'Arctique dans le futur, comme il l'a fait durant les deux premières années. (Québec)
- 2.17 Le Canada doit s'efforcer de trouver des solutions qui permettraient au Conseil de l'Arctique d'avoir un financement beaucoup plus stable et substantif. (Québec)





- 2.18 Le Canada doit travailler à modifier le processus décisionnel du Conseil de l'Arctique de façon à le rendre plus transparent, formel et surtout plus ouvert à la participation des populations locales ainsi que des provinces et territoires ayant des régions nordiques. (Québec)
- 2.19 Le Canada doit encourager la signature d'accords sectoriels ayant un statut de convention et dont l'application serait confiée au Conseil de l'Arctique. Le mandat du Conseil de l'Arctique doit être clairement redéfini de façon à intégrer cet objectif. (Québec)
- 2.20 Le rôle du Sud dans l'établissement des relations et de la politique concernant les régions circumpolaires, lesquelles ne doivent pas être déterminées uniquement par les populations circumpolaires ou le Sud, mais par les deux agissant en tant que partenaires. Le Conseil de l'Arctique et autres organisations circumpolaires doivent participer à la formation de ces partenariats. (Edmonton)
- 2.21 Le Conseil de l'Arctique devrait entreprendre une campagne de sensibilisation sur l'importance de l'exploitation continue des ressources renouvelables par les populations nordiques et chercher à contrer les incidences négatives de mesures prises hors de l'Arctique sur les pratiques coutumières, notamment en y consacrant les ressources nécessaires. (Edmonton)
- 2.22 Le Canada devrait recommander que d'autres organisations circumpolaires autres que celles de l'Arctique reçoivent un appui propre à inspirer confiance et à consolider la paix. (Edmonton)







*Comme beaucoup de polluants de la région circumpolaire ont leur source d'ailleurs, aucune solution ne sera possible sans un large soutien international, même si les huit membres du Conseil de l'Arctique parviennent à s'entendre sur la nécessité de prendre certaines mesures. C'est pourquoi il est peu probable que la détérioration de l'environnement dans l'Arctique déclenche une intervention internationale concertée tant que l'on n'aura pas prouvé que les conséquences sont suffisamment graves et qu'elles créent une menace pour les populations des régions éloignées de l'Arctique.*

## Relations multilatérales

### Options

- 3.1 Le Canada devrait promouvoir des contacts plus directs entre les nations circumpolaires par les voies septentrionales. Parmi les exemples utilisés : l'accord récemment conclu entre la Société canadienne des postes et le Groenland, et la suggestion que les voyages des T.N.-O en Alaska (ou au Yukon) ne devraient pas avoir à passer par le Sud du Canada. (Iqaluit)
- 3.2 Le Canada devrait mettre en commun son expérience et ses modèles d'autonomie administrative et de revendication territoriale susceptibles d'être adoptés par d'autres pays circumpolaires, et favoriser les échanges entre groupes et délégations autochtones au sein des pays arctiques. (Iqaluit)
- 3.3 La population du Nord canadien est petite : ce qui signifie qu'elle a une influence limitée. Le Canada devrait encourager prioritairement tous les pays circumpolaires à se renforcer et à s'enrichir mutuellement. (Iqaluit)
- 3.4 Le gouvernement fédéral devrait évaluer la souveraineté nordique et la sécurité dans l'Arctique afin de collaborer avec les autres pays polaires aux problèmes et aux domaines d'intérêt commun, p. ex. la faune et la pollution. De plus, les participants ont suggéré que, n'ayant pas la capacité de patrouiller ses eaux et d'exercer sa souveraineté, le Canada doit se donner la capacité d'appuyer les développements dans le Nord et d'en garantir la souveraineté. (Iqaluit)
- 3.5 Le Canada devrait faire respecter la réglementation dans d'autres domaines, par exemple, les touristes entrent sans permission sur les terres et les sites archéologiques inuits, malgré les normes internationales sur le tourisme. La présence d'un nombre croissant de paquebots de croisière a des incidences importantes sur l'environnement. (Iqaluit)
- 3.6 Le Canada devrait s'employer à conclure un accord cadre international sur le développement arctique, qui incorporera les conditions devant présider aux niveaux appropriés de subsidiarité et qui favorisera toute la coopération nécessaire à la mise en commun des pratiques exemplaires. (Edmonton)





*Trois des huit membres du Conseil de l'Arctique font maintenant partie de l'Union européenne. Pour les deux nouveaux membres que sont la Suède et la Finlande, l'UE exerce un puissant attrait en faveur de l'intégration économique et peut-être plus tard, politique. L'UE est actuellement engagée dans de vastes entreprises; l'établissement d'une monnaie commune, l'extension vers l'Est et la réforme de ses structures. Rien de tout cela n'entravera nécessairement le développement de l'Arctique, et des priorités seront fixées pour la politique étrangère dans les pays nordiques. Et bien que toutes les nations nordiques membres de l'UE puissent s'enorgueillir d'avoir pris une part plus active au développement de leur « Nord » que ne peut le faire le Canada, c'est aujourd'hui le Sud qui exerce l'attrait le plus puissant. La Norvège, en revanche, après s'être prononcée contre l'entrée dans l'Union européenne, est, des huit nations, celle qui a donné la grande priorité au Conseil de l'Arctique.*

## Relations bilatérales

### Options

- 4.1 Le Canada doit poursuivre son dialogue avec les États-Unis hors des forums établis pour tenter de résoudre les différends qui opposent les deux pays, en particulier en ce qui a trait à la chasse aux baleines et aux phoques et aux dossiers environnementaux en général. (Iqaluit)
- 4.2 Les participants ont convenu que les échanges circumpolaires internationaux pour les Inuit et les peuples du Nord devraient être une priorité, et que les obstacles à ces activités devraient être réduits. On a suggéré d'examiner l'exigence du passeport pour les déplacements entre les pays circumpolaires, surtout entre le Canada et le Groenland. Les exigences de l'immigration empêchent les visites entre familles séparées par des barrières (frontières) perçues comme étant artificielles et parfois non acceptées. Les exigences de l'immigration empêchent aussi les échanges de compétences, et notamment les échanges d'enseignants, en raison des barrières posées à l'emploi temporaire au Canada. (Iqaluit)
- 4.3 Pour maximiser l'efficacité de ses programmes d'aide à la Russie dans le domaine de l'environnement, le Canada devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités humaines et scientifiques, soit par les échanges scientifiques et les transferts de technologie. (Québec)
- 4.4 Le Canada devrait chercher, au moyen de l'Accord entre le Canada et la Russie, à réunir l'expertise internationale du Nord afin d'exploiter ces connaissances spécialisées (la matière grise) qui existent déjà. (Edmonton)





*D'autre part, le fait que les mouvements commerciaux se font de plus en plus vers le Sud va à l'encontre du rêve souvent exprimé mais rarement concrétisé de la « mise en valeur du Nord ».*

## Commerce / Développement économique / Économies nordiques

### Options

- 5.1 Le volet commercial de la politique étrangère devrait être élaboré avec l'apport des habitants du Nord et viser à éliminer ou à réduire les barrières commerciales circumpolaires, surtout pour les Inuit. (Iqaluit)
- 5.2 Le Canada devrait favoriser le commerce des produits animaux : nombre d'espèces sont commercialisables, mais la politique canadienne en empêche le commerce. (Iqaluit)
- 5.3 Le Canada devrait favoriser l'élimination de barrières comme celles que renferme la loi américaine de protection des mammifères marins (*Marine Mammal Protection Act*). (Iqaluit)
- 5.4 En développant les marchés et les relations, le Canada peut favoriser le développement économique ainsi que le bien-être social et culturel dans le Nord. (Iqaluit)
- 5.5 Le Canada devrait promouvoir les mesures favorables à la chasse aux phoques et au commerce des fourrures — comme la confection et le commerce de vêtements en peau de phoque — qui exploitent des ressources renouvelables. Il devrait en outre agir sur la scène internationale pour promouvoir et appuyer les activités légales de ses citoyens — comme la chasse à la baleine boréale. (Iqaluit)
- 5.6 Il faudrait examiner les liaisons et les voies de communication et de transport dans le contexte de l'élaboration d'une politique commerciale circumpolaire. (Iqaluit)
- 5.7 La politique étrangère devrait tenir davantage compte de l'esprit d'entreprise en favorisant les partenariats. (Edmonton)
- 5.8 Parmi les secteurs qui devraient faire l'objet d'une promotion internationale, on a mentionné les industries artisanales basées sur la faune et sur les aptitudes traditionnelles, et les entreprises de transformation d'aliments qui dépendent de la récolte d'aliments du Nord. Le Canada devrait aussi songer à développer son expertise dans des domaines comme la négociation de revendications territoriales. (Iqaluit)
- 5.9 La pêche est l'un des secteurs qui nécessitent de la vigilance. La pêche est un secteur qui prend de plus en plus d'importance pour certaines zones du Nunavut, mais on craint de plus en plus que la surpêche internationale dans les eaux arctiques ne compromette le développement économique de la région. Les stocks partagés ont fait l'objet de communications constantes avec le Groenland; et le Nunavut participe à plusieurs instances internationales dans les domaines identifiés dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait collaborer avec les autres ministères afin de régler les problèmes relatifs à l'incapacité du Canada de patrouiller ses propres eaux. (Iqaluit)
- 5.10 Le Canada devrait élaborer et promouvoir des lignes de conduite pour la gestion des océans arctiques. (Edmonton)



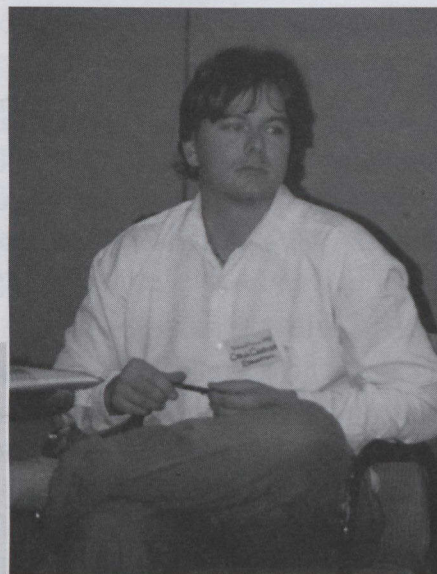


- 5.11 Le Canada devrait veiller à ce que les avantages économiques tirés des produits du Nord favorisent effectivement les régions nordiques (en terme d'emploi, de fabrication et de développement économique). (Iqaluit)
- 5.12 Le Canada devrait envisager des mesures permettant de réduire le risque à un niveau acceptable pour les PME désireuses d'investir dans le Nord, reconnu comme un marché à risque élevé. (Edmonton)
- 5.13 Il faut examiner l'appui consenti par la Société pour l'expansion des exportations aux entreprises canadiennes, afin d'ouvrir des débouchés pour les entreprises canadiennes disposées à investir dans les marchés nordiques. (Edmonton)
- 5.14 Le Canada devrait tenter d'éliminer les restrictions imposées pour l'obtention de visas afin de faciliter les déplacements des habitants du Nord désireux de se livrer à des activités commerciales. (Edmonton)
- 5.15 Le Canada doit encourager la Russie à épouser le concept de « l'incubateur » afin d'ouvrir des débouchés. (Edmonton)
- 5.16 Ni le développement humain ni le développement économique ne peuvent exister de façon durable par eux-mêmes. Les politiques doivent tenir compte des liens qui les unissent. Dans toute déclaration de principe, le Canada devrait encourager la reconnaissance du potentiel d'entrepreneur et du potentiel humain et du lien qui les unit. (Edmonton)
- 5.17 Il y a entre le développement des collectivités et des économies nordiques un rapport semblable à celui qui existe entre la santé des divers environnements circumpolaires. Le Canada doit appuyer les mesures visant à raffermir le pouvoir de l'ensemble des peuples de l'Arctique circumpolaire, notamment celles ayant pour but d'améliorer l'éducation et l'accès aux capitaux de même que celles propres à réserver aux habitants du Nord un rôle plus large dans la détermination des bénéficiaires d'une présence industrielle dans le Nord. (Edmonton)
- 5.18 Le Canada doit faciliter les déplacements et la dissémination des connaissances dans toute la région circumpolaire afin d'aider les économies et les collectivités à se développer et de protéger l'environnement. (Edmonton)
- 5.19 Le Canada devrait aider les habitants du Nord à améliorer leur accès aux capitaux. (Edmonton)
- 5.20 Une politique étrangère du Nord doit être réaliste et prévoir l'établissement de relations propices au commerce en encourageant la compréhension des besoins des habitants du Nord, de leur culture et de leur situation. (Edmonton)
- 5.21 Craignant pour les droits des autochtones des régions circumpolaires sur le plan du partage des bénéfices de l'exploitation des ressources, les participants souhaitent qu'il y ait une espèce de dividende garantie liée à l'exploitation des ressources. Malgré certains progrès à cet égard dans le Nord du Canada, les participants s'attendent à ce que la question suscite de vifs débats sur le plan de la politique nationale et étrangère d'autres pays nordiques. (Edmonton)
- 5.22 Le gouvernement canadien pourrait, par le biais de sa politique étrangère, allouer des fonds pour favoriser l'échange d'information sur les initiatives de méga-projets, afin que chaque nouveau projet puisse bénéficier des réussites des autres en empruntant ou en adaptant leurs idées. (Québec)





- 5.23 Le Canada devrait favoriser le développement de forums de discussions entre les agents économiques et les agents de développement des régions circumpolaires, afin que ceux-ci puissent partager leurs expériences, et ainsi apprendre des erreurs et des succès d'autrui. (Québec)
- 5.24 Le gouvernement canadien devrait favoriser le commerce de produits nordiques et de services (tels l'aviation) dans l'ensemble de la région circumpolaire. (Québec)
- 5.25 Le volet commercial de la politique étrangère circumpolaire devrait également favoriser les échanges commerciaux de produits et expertises nordiques avec le Sud, en les accompagnant d'un contrôle approprié pour ne pas placer une pression indue sur des ressources fragiles. Ceci doit être fait en concertation avec les autres nations arctiques, afin de ne pas compromettre des marchés réduits. (Québec)
- 5.26 Des équipes du genre « Équipe Canada », constituées de gens d'affaires et d'entrepreneurs des régions nordiques, devraient sillonner le Nord afin de partager l'information sur les possibilités de projets de développement économique. (Québec)
- 5.27 Le Canada devrait favoriser la reconnaissance du fait que l'Arctique est la patrie des peuples et collectivités locales autochtones et que les sociétés de l'Arctique doivent recevoir leur part des avantages du développement dans leur patrie. (Edmonton)
- 5.26 Vu l'expertise que nous possédons dans ce domaine, la politique étrangère du Canada devrait tenir compte de la possibilité d'exporter nos systèmes de prestation « à distance » de soins de santé. (Edmonton)







*Pour beaucoup de peuples autochtones, le développement durable est un des fondements de leur vie et de leur culture depuis de dizaines de milliers d'années. Le développement non durable constitue donc une menace directe pour leur survie.*

## Polluants / Contaminants / Environnement

### Options

- 6.1 Le Canada devrait considérer les préoccupations environnementales comme étant essentielles à l'élaboration d'une politique étrangère, collaborer avec les pays d'où proviennent les contaminants et demander aux autres pays de ne plus utiliser ces substances. Le Canada devrait en outre s'assurer que des crédits sont réservés au besoin à la récupération et à l'assainissement. (Iqaluit)
- 6.2 Le Canada encourager et soutenir financièrement un dialogue et des échanges entre divers groupes d'intérêts dans la région circumpolaire en ce qui concerne les questions du développement durable, de la gestion des ressources renouvelables et du développement des entreprises. (Yellowknife)
- 6.3 Le Canada doit assumer un rôle directeur pour ce qui est d'assurer la coopération entre les pays circumpolaires mieux nantis afin de garantir que des fonds soient disponibles à des fins de formation et pour assurer la mise en oeuvre de technologies visant la décontamination de l'environnement. (Yellowknife)
- 6.4 Le Canada devrait tenir compte sérieusement de l'intérêt à long terme des Canadiens pour la dépollution de l'Arctique russe puisque les polluants font fi des frontières. Cela pourrait ouvrir des débouchés pour les entreprises et l'industrie canadiennes de dépollution. Ces activités ne peuvent pas être imposées à la population russe; il faut les planifier et les activités avec leur collaboration. Le Conseil de l'Arctique est considéré comme un forum important pour le règlement des problèmes de santé. (Edmonton, Québec)
- 6.5 Le Canada doit veiller à ce que se fasse un échange d'information entre les pays circumpolaires en matière de surveillance des processus d'évaluation des conséquences pour l'environnement et de la prévention de la pollution. (Yellowknife)
- 6.6 Le Canada doit faire la promotion de politiques ayant pour objectif la réduction des contaminants en suspension dans l'air et la lutte contre le réchauffement planétaire. (Yellowknife)
- 6.7 Le Canada doit jouer un rôle de leader par l'exemple en ce qui concerne le respect de l'environnement. (Yellowknife)
- 6.8 Le Canada doit accroître le pouvoir décisionnel du Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique (PPEMA). (Yellowknife)
- 6.9 Le Canada devrait former des partenariats avec d'autres gouvernements comme moyen d'assurer que les connaissances issues de la recherche sont partagées et que la recherche est à la fois appropriée et requise. (Iqaluit)
- 6.10 Les gouvernements doivent consacrer des ressources financières à la recherche à court et à long terme. (Iqaluit)





*La création d'un universiel de l'Arctique se justifie-t-elle ?*

- 6.11 Le Canada devrait chercher à intégrer la recherche et les communications pour garantir que l'information sur les recherches projetées et sur les résultats des recherches précédemment menées est retransmise aux communautés. Il convaincrerait ainsi les organismes de financement nationaux et étrangers de maintenir leur appui. (Iqaluit)
- 6.12 Le Canada devrait travailler en vue d'établir une base d'information centrale sur toutes les recherches menées dans l'Arctique (passées, actuelles et futures). (Iqaluit)
- 6.13 Étant donné la situation financière actuelle, il faut faire comprendre aux résidents du Sud que la recherche est importante et que l'Arctique est une zone de recherche essentielle, en les renseignant en particulier sur le changement climatique et les polluants. Il faudrait insister sur le fait que les accords internationaux aident à centrer l'attention sur les dossiers visant l'Arctique et à en souligner l'importance. (Iqaluit)
- 6.14 Les participants qui ont discuté des connaissances écologiques traditionnelles ont souligné l'existence d'un large bloc de connaissances non écrites sur le climat et la faune qui doivent être respectées et utilisées. Les participants ont convenu que son importance doit être reconnue et ont suggéré que tout examen de domaines comme la recherche, la gestion des ressources, les polluants et la contamination et l'éducation tienne compte des connaissances écologiques traditionnelles. Ils ont en outre jugé que ces connaissances devraient être reconnues et intégrées à la politique étrangère. (Iqaluit)
- 6.15 Il faudrait promouvoir autant que possible les « autres » sources d'énergie dans le Nord. De nombreuses cultures cherchent à préserver leur environnement, à maintenir un meilleur équilibre. À cet égard, la cogestion des troupeaux d'animaux sauvages est un projet exemplaire, qui conjugue les valeurs et l'expérience traditionnelles avec les meilleurs avis scientifiques pour optimiser la gestion des ressources fauniques dans des conditions dynamiques. (Edmonton)
- 6.16 Le Canada devait, dans sa politique étrangère et de concert avec les autres nations circumpolaires, faire la promotion des produits issus de l'exploitation responsable, durable et rationnelle des ressources naturelles du Nord. En ce sens, le gouvernement devrait expliquer la nécessité économique de l'exploitation des ressources fauniques par les autochtones et démontrer, de façon comparative, les avantages environnementaux de l'utilisation des ressources nordiques renouvelables. (Québec)
- 6.17 Le Canada devrait mieux faire connaître les méthodes, les modèles et les perceptions autochtones à l'échelle internationale. (Edmonton)
- 6.18 Le Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique a permis d'obtenir beaucoup de données scientifiques sur l'environnement arctique. Le Canada doit prendre l'initiative d'entamer une phase II au projet qui mette l'accent sur les risques pour les humains et les écosystèmes et qui identifie ceux qui sont les plus à risque. (Québec)
- 6.19 Le Canada devrait favoriser l'exploitation durable des ressources renouvelables, et en particulier celles qui sont liées au mode de vie traditionnel des populations nordiques. (Québec)
- 6.20 Le Canada devrait promouvoir le développement durable de l'Arctique, dont le but est





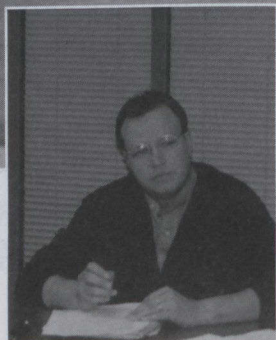
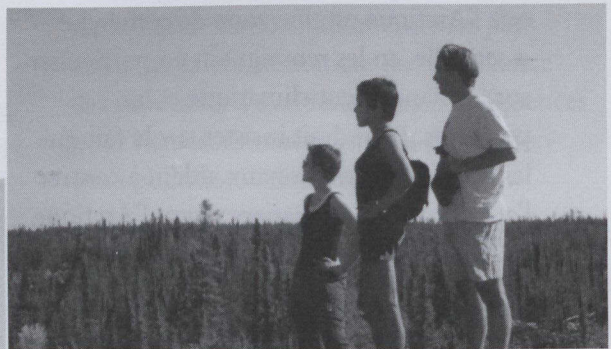
d'améliorer le bien-être des personnes en veillant à ce que les ressources soient utilisées de façon équitable et sensible sur le plan culturel et conservées efficacement pour que les générations futures puissent en profiter. (Edmonton)

6.21 Le Canada devrait promouvoir l'harmonisation des normes de protection de l'environnement et d'évaluation de projets environnementaux, au Canada d'abord et au niveau circumpolaire ensuite, qui tienne compte des particularités régionales. (Québec)

6.22 Le gouvernement canadien devrait veiller à ce que la décentralisation et la privatisation dans la région circumpolaire ne se fassent pas au détriment de la protection de l'environnement. (Québec)

6.23 La Commission canadienne des affaires polaires devrait être mise à contribution pour l'élaboration des politiques scientifiques pour l'Arctique canadien. (Edmonton)

6.24 Le Canada devrait accorder une importance grandissante à la coopération internationale en matière scientifique et technologique dans sa politique étrangère circumpolaire. Toutefois, pour honorer ses obligations à l'échelle internationale, il devrait consacrer plus de ressources à la surveillance et aux sciences du Nord, actuellement en crise. (Edmonton, Québec)







*La création d'une université de l'Arctique se justifie-t-elle ?*

## Éducation / Jeunesse / Université de l'Arctique

### Options

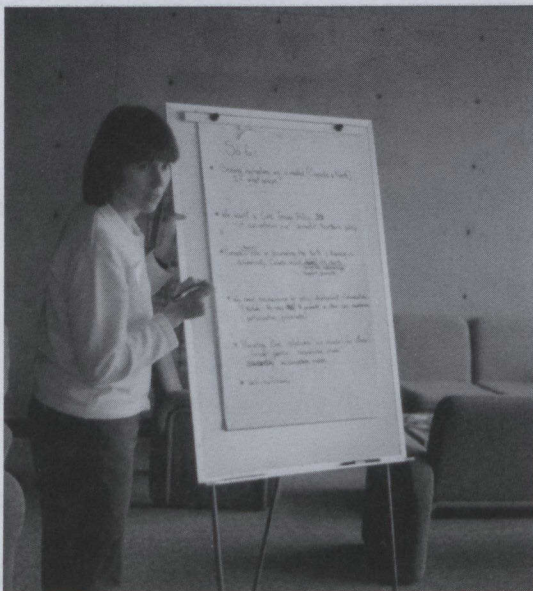
- 7.1 Le Canada devrait encourager les échanges d'enseignants et d'étudiants dans la région circumpolaire. Ces échanges devraient notamment porter sur les connaissances techniques, sur le savoir traditionnel, ainsi que sur les programmes d'études à cet égard. L'université de l'Arctique pourrait jouer un rôle important. (Yellowknife)
- 7.2 Le Canada devrait développer les moyens qui permettraient aux communautés nordiques d'établir des liens avec les autres pays nordiques en favorisant la mise sur pied de programmes d'échanges d'étudiants et en faisant la promotion des moyens de communication qui peuvent favoriser l'établissement de ces échanges. (Québec)
- 7.3 Le Canada doit faire la promotion internationale des études relatives aux questions environnementales (au moyen, par exemple, de l'Université de l'Arctique). (Yellowknife)
- 7.4 L'Université de l'Arctique devrait être centrée entre autres sur les jeunes du Nord. Elle devrait s'efforcer d'élargir leur perspective et d'accroître leur fierté, ainsi que promouvoir les points forts et les valeurs du Nord tout en maintenant le lien avec le passé. (Iqaluit)
- 7.5 L'Université de l'Arctique devrait en outre mettre l'accent sur la promotion des questions touchant l'Arctique et sur la coopération et la communication sur ces questions. (Iqaluit)
- 7.6 L'Université de l'Arctique pourrait permettre aux jeunes d'établir des relations circumpolaires favorisant d'autres objectifs et de participer à des échanges. Elle pourrait contribuer à la politique étrangère canadienne et serait un bon moyen de diffuser les connaissances circumpolaires aux nations et aux groupes participants. (Iqaluit)
- 7.7 Les anciens, dans l'ensemble du Nord, devraient participer à la création de l'Université pour transmettre leurs connaissances des choses passées et les valeurs culturelles, enseigner les modes de vie ancestraux, comme ceux que connaissaient les Inuit et qui sont vus aujourd'hui comme une matière facultative essentielle de programmes d'études secondaires et postsecondaires. (Iqaluit)
- 7.8 L'Université de l'Arctique devrait utiliser les ressources et les compétences qui se trouvent dans les régions circumpolaires. (Iqaluit)
- 7.9 Le Canada devrait appuyer le concept de l'Université de l'Arctique et promouvoir le recours à l'expérience canadienne en télécommunications et en téléapprentissage, ainsi que de faire appel à des centres canadiens comme le Collège de l'Arctique, le Collège Aurora et le Collège du Yukon. Il faudrait définir le rôle des universités du Sud, particulièrement l'élément recherche. (Edmonton)
- 7.10 L'Université de l'Arctique devrait être dirigée par un secrétariat international, faire appel au téléapprentissage et au téléenseignement





et élaborer ses programmes d'études avec la collaboration des habitants du Nord, y compris les autochtones, et d'experts en faisant appel à des techniques comme les groupes de discussion. (Iqaluit)

- 7.11 L'Université de l'Arctique devrait tenir compte des conditions suivantes dans son élaboration et son application : elle doit prévoir la participation des institutions d'enseignement nordiques, pas seulement celle des centres de recherche du Sud; elle doit tenir compte de ce qui se fait déjà, notamment au niveau des programmes d'échanges d'étudiants et des ententes-cadres entre universités et autres organismes d'enseignement et de recherche. (Québec)
- 7.12 Le Canada devrait favoriser la coordination et la mise en réseau des différentes actions liées à la coopération internationale à partir des cibles identifiées préalablement. La mise sur pied d'une université de l'Arctique constitue l'une des voies les plus prometteuses pour favoriser le développement de ces liens et réseaux. (Québec)

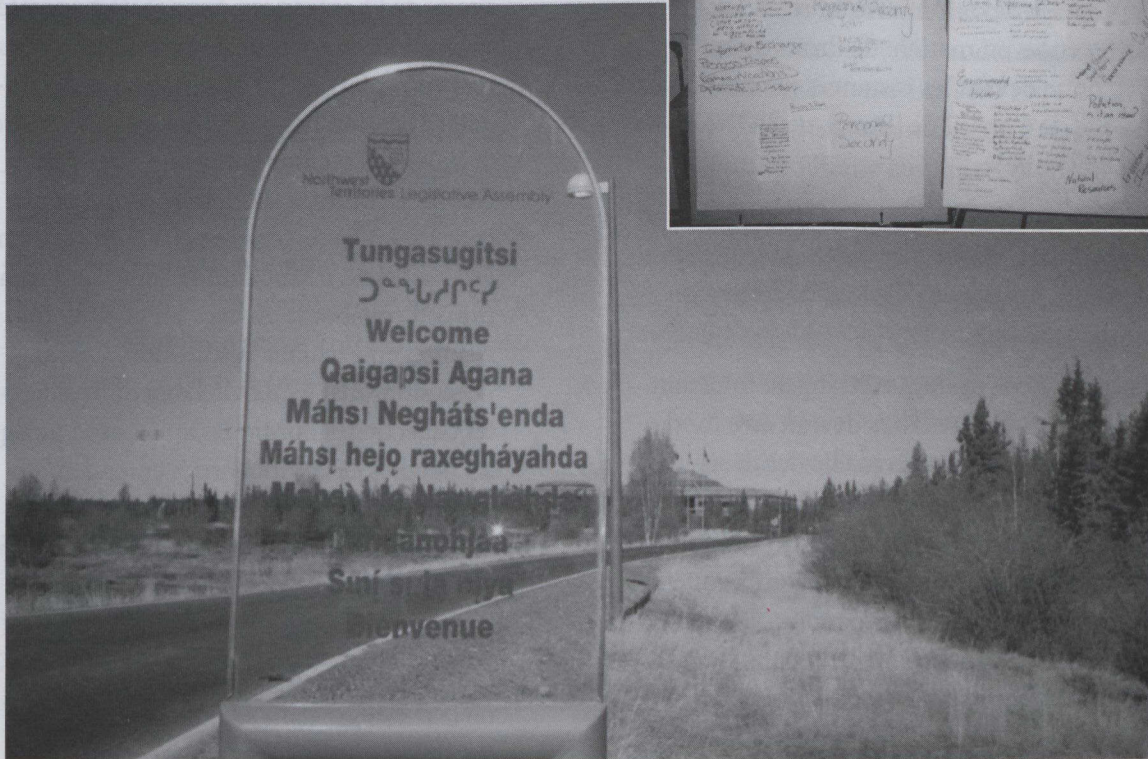


- 7.13 Les participants qui se sont penchés sur les questions des enfants et des jeunes et de l'éducation ont discuté des difficultés causées par l'accroissement de la population alors même que les ressources affectées à l'éducation et au perfectionnement diminuent. Ils ont jugé le phénomène particulièrement important, d'autant plus que le Sud canadien connaît des phases démographiques et a des priorités différentes. Les participants ont mentionné que cela pourrait aussi préoccuper d'autres pays circumpolaires et ont jugé que le Canada pourrait établir une comparaison avec la situation dans d'autres nations circumpolaires. L'Information pourrait intéresser toutes les nations en cause. Il y a eu une discussion approfondie sur l'éducation et les questions connexes. (Iqaluit)
- 7.14 Le Canada devrait reconnaître et appuyer le caractère prioritaire de l'éducation circumpolaire lorsqu'il cherche à favoriser la compréhension et l'aboutissement des dossiers à long terme. (Edmonton)
- 7.15 Le gouvernement du Canada doit insister auprès des pays nordiques pour qu'ils tiennent compte des particularismes culturels dans l'application des programmes d'éducation, des programmes sociaux et dans la résolution des problèmes de santé. (Québec)
- 7.16 En ce qui concerne l'utilisation des moyens de communication modernes dans le Nord, le Canada devrait promouvoir la mise en place des moyens nécessaires pour la défense, la promotion et la protection des langues, des cultures et des modes de vie de l'espace circumpolaire. (Québec)





- 7.17 Le ministère des Affaires étrangères devrait allouer des fonds aux ententes internationales de coopération inter-universitaire qu'il signe, de même qu'aux ententes signées directement entre les autorités universitaires. c.-à-d. les relations universitaires et les études canadiennes à l'étranger. (Québec)
- 7.18 Pour que le Canada assume un rôle de direction dans le Nord, nous devons dynamiser l'appui à la recherche nordique et favoriser la participation canadienne au réseau de connaissances du Nord par le truchement de l'Université de l'Arctique. (Edmonton)
- 7.19 Le Canada doit reconnaître l'existence des ressources humaines et des fonds de connaissances du Nord circumpolaire, les appuyer et y faire appel pour résoudre les problèmes propres aux régions circumpolaires. (Edmonton)
- 7.20 Le Canada devrait promouvoir le « savoir traditionnel » et sa mise en application à l'échelle circumpolaire. (Yellowknife)
- 7.21 Les connaissances traditionnelles disséminées dans le Nord restent une partie intégrante de la vie. Il faut donc le financement et la coopération nécessaires pour les capturer et les documenter et garantir qu'elles demeurent pertinentes et comprises. Les participants insistent sur le fait que les connaissances traditionnelles sont la propriété des groupes autochtones dont elles sont issues et que cela suscite des préoccupations au plan de la propriété intellectuelle. (Iqaluit)







*Aucun examen de la politique étrangère canadienne n'est complet et ce n'est que justice, sans qu'on soulève la question des droits de la personne. La manière dont la Russie traite les minorités, en particulier les peuples autochtones, est au mieux jugée comme insatisfaisante et au pire comme scandaleuse. Certains de ces peuples sont en voie de disparition.*

## Droits de la personne

### Options

- 8.1 Le gouvernement devrait faire du respect des droits individuels et collectifs un des piliers de sa politique circumpolaire étrangère tout en prenant en considération les particularismes culturels propres à chacun des pays. (Québec)
- 8.2 Le Canada devrait promouvoir les échanges culturels pour ce qui a trait aux droits civiques dans notre pays et démontrer que l'affirmation de ces droits peut se révéler bénéfique dans les autres régions circumpolaires. (Yellowknife)
- 8.3 Le Canada devrait mettre en relief les divergences en matière de droits de la personne devant les instances internationales (c.-à-d. le Conseil de l'Arctique, l'ONU). (Yellowknife)
- 8.4 Il serait préférable d'intégrer directement la question du respect des droits de la personne dans des projets de développement ou de coopération technique et scientifique. (Québec)
- 8.5 Le cadre de la politique étrangère touchant les sujets circumpolaires devrait être fondé sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et ses engagements. Les concepts clés servant à l'élaboration de la politique pour la région circumpolaire comprennent l'autodétermination des peuples, la société civile et la consolidation de la paix. Il faut en particulier prévoir suffisamment de ressources pour favoriser le développement humain et la sécurité des personnes, notamment en ce qui a trait aux soins de santé, à l'éducation et au développement social. (Edmonton)
- 8.6 La Déclaration universelle des droits de l'homme devrait servir de guide pour élaborer une définition du concept de l'autodétermination, laquelle prévoit des partenariats intégraux avec les peuples des régions circumpolaires. (Edmonton)
- 8.7 Puisque nous en célébrons cette année le 50<sup>e</sup> anniversaire, la Déclaration universelle des droits de l'homme, un énoncé déjà accepté, peut servir de concept non pas pour imposer mais pour favoriser l'acceptation de l'autodétermination des autochtones et des autres peuples des régions circumpolaires. Il faut établir le contexte clairement. Puisque ce concept lourd de sens sème la confusion chez les décideurs, il faut définir l'autodétermination en collaboration avec les peuples du Nord et en excluant la sécession. Cela ne poserait probablement aucune difficulté pour les collectivités nordiques au Canada puisque les peuples circumpolaires s'entendent en général pour dire que l'Arctique canadien fait partie de l'État-nation qu'est le Canada. (Edmonton)
- 8.8 Le gouvernement du Canada se doit de faire la promotion du respect des droits de la personne dans sa politique étrangère circumpolaire. (Québec)





*Le problème, peut-être surtout pour le Canada, où le Nord pèse moins dans la balance des affaires intérieures que chez les huit autres membres, est que l'adoption d'un volet circumpolaire de la politique étrangère devra être pleinement appuyée par le gouvernement national. Il est peu probable qu'on puisse compter sur un tel appui à moins que ce volet ne soit considéré comme intéressant directement tous les Canadiens.*

## Établir un lien entre la politique nationale et la politique étrangère

### Options

- 9.1 Pour que le Canada joue un rôle directeur, il est recommandé que la politique étrangère canadienne reflète la situation actuelle au Canada et les valeurs canadiennes dans ses initiatives. (Whitehorse)
- 9.2 Les politiques internationales du Canada devraient être fondées sur ses politiques nationales. (Edmonton)
- 9.3 Le Canada devrait faire la promotion des aspects positifs du Nord canadien auprès des autres Canadiens ainsi qu'à l'étranger. Cela contrasterait avec ce qui semble un recours habituel à de la publicité ponctuelle qui focalise l'attention sur des situations de crise, comme la migration des contaminants, ou sur les conflits entourant l'utilisation des ressources, comme le débat sur les terres 10-02. (Whitehorse)
- 9.4 Les participants ont noté de diverses façons l'importance des relations que les habitants du Nord entretiennent entre eux, aux plans national et dans le contexte circumpolaire, et avec les résidents du Sud de toutes les nations circumpolaires. L'importance de sensibiliser les résidents du Sud aux questions et aux réalités du Nord – tant les questions spécifiques au Nord que celles qui pourraient avoir un impact marqué sur un Sud qui n'en n'a pas conscience – sous-tend nombre des observations faites concernant l'éducation, les barrières, etc. (Iqaluit)
- 9.5 De nombreux participants ont jugé que, en renforçant les liens entre les peuples du Nord, nous pouvons leur donner une voix collective plus forte. Ainsi, une voix forte venant du Nord pourrait avoir plus d'impact sur le développement d'une politique circumpolaire dominée par le Sud. (Iqaluit)
- 9.6 Le Canada doit chercher sérieusement à régler les problèmes interjuridictionnels. Il n'est pas possible de dissocier la politique nationale des questions de politique étrangère. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit des domaines dans lesquels des activités et des négociations interjuridictionnelles sont requises et qui doivent être reconnus dans l'établissement d'une politique étrangère. (Iqaluit)
- 9.7 Dans sa politique étrangère, le gouvernement du Canada doit projeter un portrait « objectif » de la situation des autochtones du Canada et éviter de promouvoir une image idéale de ce qu'ils vivent. Des problèmes existent chez nous et il importe de le reconnaître. (Québec)





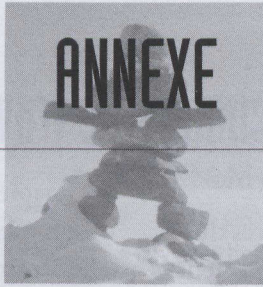
*À première vue, nous pourrions croire que la Russie est très différente du Canada. Pourtant, lorsque l'on s'attarde au Nord, les ressemblances sont frappantes. Nous avons beaucoup à apprendre des pays nordiques comme ils ont beaucoup à apprendre de nous.*

Mohan Denetto  
Université Laval

*Les réalités arctiques sont complexes, et elles ne peuvent se réduire à une seule dimension lorsqu'on cherche à les analyser. À fortiori, il faut tenir compte de cette complexité si l'on souhaite agir sur elles. Ne nous surprenons pas si, voulant préparer des messages clairs à l'usage de nos représentants politiques, nos discussions sont difficiles. Elles refléteront la variété des situations, la complexité des problèmes, et la pluralité des opinions.*

Gérard Duhaime  
Président de l'International Arctic Social Science Association  
Directeur du GÉTIC de l'Université Laval





# La politique étrangère et son volet circumpolaire

Préparé par Paul Koring  
pour le Forum national sur les relations internationales du Canada

Avril 1998





## Document de travail

Il y aura 100 ans cet été, les champs aurifères du Klondike fourmillaient de milliers de prospecteurs (la plupart américains). Dawson City connut alors une brève période de gloire au cours de laquelle elle fut la plus grande ville à l'ouest de Saint-Louis et au nord de San Francisco. La séduction et le dynamisme de la vie dans le Nord enfièvre alors l'imagination des Canadiens. Ottawa, craignant que la ruée d'étrangers n'ébranle le fragile contrôle que la capitale exerçait sur les vastes territoires du Nord jusque là si négligés, décida d'y envoyer la police montée, symbole le plus prestigieux du Canada, pour maintenir l'ordre public.

Depuis lors, encore que rarement, il y a eu des flambées similaires de notre passion pour le Nord, habituellement inspirées par d'autres événements romanesques du même genre ou par le sentiment soudain d'être lésé et menacé : satellites soviétiques crachant des débris radioactifs lors de leur survol des Territoires du Nord-Ouest, le courageux voyage du Saint-Roch, l'enquête Berger; le franchissement du passage du nord-ouest par les navires américains Manhattan et Polar Sea.

Entre-temps, le Nord, en dépit de son importance, est demeuré une lointaine préoccupation.

Le sentiment de « nordicité » est depuis longtemps un des éléments fondamentaux de l'identité canadienne. Le Nord fait vibrer notre âme collective. C'est quelque chose de presque fondamental de notre « canadianité », même pour la vaste majorité de nos concitoyens qui, serrés le long de la frontière américaine, ne s'aventureront jamais bien loin des zones urbaines multi-ethniques tentaculaires où vivent la plupart des Canadiens. Pour eux, Muskoka est déjà le nord, et l'Arctique un endroit d'où nous vient le gros du mauvais temps hivernal.

Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement un mal. Le sentiment d'identité n'est pas compromis par l'absence d'expérience directe. En fait, notre Nord ne serait plus le même, et la plupart des Canadiens n'éprouveraient pas le même attachement pour lui s'ils y vivaient. Il perdrait alors le caractère romantique d'une immensité à laquelle on songe rarement mais qui, de temps à autre, soulève chez nous les passions les plus violentes.

En fait, et c'est peut-être le seul cas parmi les pays dont l'identité est définie par leur « nordicité », le Nord canadien joue un rôle relativement mineur, pour ne pas dire presque inexistant, dans notre mode de vie. Les centres de gravité politique, économique et culturel sont loin dans le Sud. En fait, notre identité, même sur le plan émotionnel, est de moins en moins liée au Nord. Les néo-Canadiens, dont la plupart sont différents de leurs prédécesseurs venus d'Europe, seront peut-être moins touchés par tous ces récits romanesques sur la vie dans le Nord, sur les explorateurs français et britanniques ou de la Compagnie des marchands aventuriers. D'autre part, le fait que les mouvements commerciaux se font de plus en plus vers le Sud va à l'encontre du rêve souvent exprimé mais rarement concrétisé de la « mise en valeur du Nord ».

Il ne suffit pas qu'une petite minorité de personnes le souhaitent pour qu'on envisage de donner une dimension « nordique » ou « circumpolaire » à la politique étrangère canadienne. Une politique durable ne peut d'ailleurs pas être fondée sur un attachement purement émotionnel. En effet, la politique étrangère, au contraire du sens de sa propre identité, est rarement inspirée par le sentiment. Ce sont les « intérêts », les réalités politiques, la poursuite de la prospérité, la crainte des menaces venues de l'extérieur, et même l'indignation ou l'enthousiasme du public qui





poussent les gouvernements à agir, à réagir, et parfois à prendre des initiatives.

Considérez, par exemple, le remarquable effort, d'ailleurs couronné de succès, en faveur de l'interdiction des mines antipersonnel, effort dont le Canada a été le fer de lance; le nombre croissant d'accords de libre-échange; le différend au sujet de Cuba qui oppose de longue date Ottawa à Washington; et la brève « guerre du poisson » avec l'Espagne. Bien qu'il s'agisse de situations tout à fait différentes, l'action du gouvernement a été (et demeure) approuvée et soutenue par la plupart des Canadiens.

Pourtant, envisager de créer un volet « nordique » ou « circumpolaire » de la politique étrangère canadienne, alors que sur le plan national le Nord demeure – en dehors de ses brèves flambées de passion – au-dessous de l'horizon de la conscience politique canadienne, demeure une entreprise difficile. Car si cela ne revêt d'importance que pour les intéressés actuels, c'est-à-dire les habitants du Nord et un petit groupe de personnes du Sud du Canada dont la vie est liée au Nord par vocation ou par obligation, il sera bien difficile de susciter de l'intérêt pour une telle approche.

En revanche, à cause des débouchés et des défis que le Nord offre, celui-ci a un rôle direct à jouer dans l'avenir du Canada et de ses relations avec l'étranger, le groupe des intéressés devra être considérablement élargi.

Ne mâchons pas les mots; si l'existence d'un volet « nordique » ou « circumpolaire » de notre politique étrangère n'intéresse que ceux qui participent à des forums tels que ceux-ci, autant l'oublier tout de suite. L'élargissement du groupe des Canadiens favorables à une telle orientation est peut-être l'obstacle le plus difficile à franchir pour donner une dimension « nordique ou circumpolaire » réelle et dynamique à notre politique étrangère.

Comme le dit Franklyn Griffiths, « le problème tient à l'absence totale d'homogénéité entre le Nord et le reste du Canada. Que ce soit sur le plan géographique ou autre, le Nord et l'Arctique canadien sont coupés du reste du pays. Il y a une cassure entre l'ensemble du Canada et le monde circumpolaire et il y a en une autre entre les relations circumpolaires et le reste des affaires mondiales ainsi que des préoccupations et des priorités des centres de décisions dans le Sud ».

Le Nord est peut-être trop souvent considéré isolément, en particulier, par ses habitants et par le petit groupe de professionnels qui se préoccupent uniquement des « choses » du Nord. Ce groupe fermé se plaint souvent du fait que ses membres et que le Nord sont ignorés et mal compris par « les autres »; ils semblent d'ailleurs presque se complaire dans cet état d'esprit.

Pourtant, tant que le Nord ne prendra pas plus d'importance aux yeux des sudistes, le paradoxe des Canadiens qui se « sentent » attachés au Nord tout en lui réservant la portion congrue dans le programme national, se répercutera probablement aussi sur notre politique nationale.

### **En fait, à qui appartient le Nord — tracés des frontières, menaces réelles ou imaginaires**

La politique étrangère traditionnelle était fondée sur l'affirmation de la souveraineté et sur la protection de l'État nation contre les menaces « étrangères ». Grâce à la « plus longue frontière non défendue du monde », il a longtemps été possible pour le Canada d'accorder une moindre priorité à la sécurité en tant qu'impératif de sa politique étrangère. Aujourd'hui, dans le monde d'après-guerre froide, on considère de plus en plus qu'avec la fin de la rivalité des superpuissances et l'étrange logique de son principe de stabilité fondé sur la destruction mutuelle assurée, nous sommes à l'aube d'un nouveau régime de relations internationales. On pense aussi maintenant que





les nouvelles menaces ont un caractère collectif: réchauffement de la planète, pollution transfrontalière, astéroïdes errants ou nouvelles épidémies provoquées par des virus à mutation rapide.

C'est possible. Mais après une décennie marquée par les génocides, la purification ethnique, la désintégration dans la violence de fédérations autrefois fières de ce qu'elles représentaient et la prolifération anarchique d'armes chimiques et biologiques, il est peut-être trop tôt pour faire fi des anciennes menaces.

La question est peut-être de savoir si de nouveaux moyens permettent d'atteindre des fins nouvelles, ou si le Canada risque de perdre le contrôle parfois fragile qu'il exerce sur « notre » Arctique en renonçant aux anciennes méthodes.

Chaque frontière maritime internationale canadienne dans le Nord est contestée ou susceptible de l'être. Le Canada n'a qu'une capacité marginale d'opposition aux « incursions » aériennes et il est totalement incapable de repérer des incursions, lorsqu'il s'agit de sous-marins. Pourtant, si l'on en juge par le sentiment d'indignation national – à ne pas confondre avec les réactions des habitants du Nord – devant les menaces réelles ou imaginaires pesant sur la souveraineté canadienne – souvenez-vous du Polar Sea – rien dans le Nord ne compte plus pour les Canadiens que la « menace » constituée par le brise-glace de notre meilleur allié lorsque celui s'est frayé un chemin dans notre passage du nord-ouest.

La querelle avec l'Espagne a fait de tous les Canadiens, et pas seulement des pêcheurs de morue aux abois, de vigoureux partisans de la conservation de nos lieux de pêche. On pourrait en tirer d'utiles leçons dans le Nord. La réaction générale d'indignation devant l'intrusion dans notre « Arctique » n'est peut-être pas la clé de voûte de la politique étrangère « circumpolaire » qu'envisagent ses plus ardents partisans, mais il est

probable que cette attitude des Canadiens n'est pas à la veille de changer. Ce qu'il faut trouver, c'est un moyen d'exploiter ce sens de la propriété dans la poursuite d'un objectif plus général.

Il est peu probable que quiconque soit opposé à l'idéal d'un Arctique démilitarisé, où les frontières contestées n'ont aucune signification, du fait que les anciennes rivalités et la rigidité de comportement ont fait place à une coopération confortable et constructive, mais il serait peut-être prématuré de renoncer à la primauté de la souveraineté et de la sécurité dans notre politique étrangère.

Les sous-marins nucléaires soviétiques et américains ne jouent plus au chat et à la souris sous les glaces des eaux canadiennes. Mais même s'ils le font, les Canadiens n'en savent rien. Et si le gouvernement canadien le sait (car comme les cadres supérieurs de la Défense se plaisent à le laisser entendre, « les Américains nous tiennent au courant »,) le Canadien moyen n'a aucune idée de ce qui se passe parce que Ottawa est obligé de tenir secret ce que les Américains veulent bien lui dire au sujet des activités de leurs sous-marins nucléaires.

L'achat de quatre sous-marins britanniques presque neufs n'arrangera guère les choses, car ces submersibles n'ont qu'une capacité opérationnelle limitée sous la glace. Du moins obligeront-ils les Américains à continuer à partager certains de leurs secrets, ne serait-ce que pour éviter que leurs sous-marins en route pour l'Arctique n'entrent en collision avec les submersibles canadiens patrouillant les côtes de l'Atlantique et du Pacifique.

Certains diront qu'il est préférable de ne rien savoir, car lorsqu'on n'a d'autre recours que les protestations, le fait même que l'on sait que les Canadiens sont au courant risquerait de nuire à leurs revendications.





Cependant, savoir ce qui se passe dans « notre » Arctique et plus loin, dans le bassin polaire, n'est pas une simple question de souveraineté – traditionnelle ou autre. Qu'il s'agisse de brise-glace bondés de touristes, de ravitailleurs de sous-marins, de migration de mammifères marins, de toxines atmosphériques ou de la simple recherche scientifique, la surveillance de l'Arctique semble être une condition nécessaire de l'élaboration d'une politique. Il est également clair que « savoir ce qui se passe » coûte énormément d'argent.

Considérez le paradoxe suivant. Il se peut que la plus précieuse contribution individuelle au corpus de connaissances du bassin arctique sous-marin soit aujourd'hui celle d'un sous-marin de chasse nucléaire de la Marine américaine, dont Washington a décidé qu'il se consacrerait entièrement à la recherche dans le cadre d'un programme de quatre ans.

Si le Canada veut que sa politique étrangère comporte un volet « circumpolaire », faut-il que nous nous opposions à de telles opérations, sous prétexte qu'il s'agit d'un sous-marin nucléaire ou d'un bâtiment de guerre? Ou serions-nous au contraire partisans de sa présence puisqu'il contribue à l'avancement des connaissances scientifiques ou parce qu'il appartient à notre ami et allié le plus proche? Notre attitude changerait-elle d'ailleurs si nous savions que des recherches se poursuivent dans nos eaux. Ou qu'elles sont faites par un sous-marin russe, ou qu'il serait acceptable qu'un sous-marin de quelque nationalité qu'il soit opère sous la glace tant que les résultats de cette recherche seront partagés. Comment saurions-nous d'ailleurs ce qu'il fait.

## **Le partage du Nord : des intérêts communs ou l'entrée en jeu d'autres intervenants, d'autres priorités?**

On parle beaucoup de la communauté de liens qui unissent les nations circumpolaires, que ce soit sur le plan de la géographie, des conditions climatiques, de l'isolement, des défis à relever et dans le cas des Inuit, de l'histoire, de la culture et (dans une certaine mesure) de la langue.

Sans minimiser l'importance de ces intérêts communs, il serait peut-être utile de les placer en perspective. Tout volet « circumpolaire » d'une politique étrangère, et pas seulement celle du Canada, ne peut être qu'un élément des préoccupations générales qui informent cette politique.

Une nouvelle ère de possibilités s'ouvre peut-être dans l'Arctique circumpolaire, mais d'autres courants nous entraînent dans d'autres directions.

Trois des huit membres du Conseil de l'Arctique font maintenant partie de l'Union européenne. Pour les deux nouveaux membres que sont la Suède et la Finlande, l'UE exerce un puissant attrait en faveur de l'intégration économique et peut-être plus tard, politique. L'UE est actuellement engagée dans de vastes entreprises; l'établissement d'une monnaie commune, l'extension vers l'Est et la réforme de ses structures. Rien de tout cela n'entravera nécessairement le développement de l'Arctique, et des priorités seront fixées pour la politique étrangère dans les pays nordiques. Et bien que toutes les nations nordiques membres de l'UE puissent s'enorgueillir d'avoir pris une part plus active au développement de leur « Nord » que ne peut le faire le Canada, c'est aujourd'hui le Sud qui exerce l'attrait le plus puissant.

La Norvège, en revanche, après s'être prononcée contre l'entrée dans l'Union européenne, est, des huit nations, celle qui a donné la grande priorité au Conseil de l'Arctique. Comme beaucoup de





nations de taille moyenne, la Norvège penche naturellement vers le multilatéralisme. Pourtant, leur situation particulière, tenant en partie à des raisons géographiques, a amené les Norvégiens à rejeter par deux fois l'entrée dans l'UE. Du fait de la diminution du rôle de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et de l'incertitude de son avenir, la Norvège est soucieuse de trouver de nouvelles tribunes où elle pourra faire entendre sa voix. Avec le Canada, elle a été le chef de file des efforts déployés pour obtenir l'interdiction des mines antipersonnel et elles s'est employée à développer des liens encore plus étroits avec notre pays, tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Il est cependant probable que la Norvège continue à manifester un individualisme résolu dans certains aspects de sa politique étrangère, comme lorsqu'elle est intervenue avec succès au Moyen-Orient et a montré qu'elle était prête à défier le monde entier en relançant la pêche du petit rorqual.

L'Islande, le plus petit des huit membres du Conseil, agite également l'idée de renforcer ses relations avec l'UE. À bien des égards, c'est d'ailleurs le moins arctique des huit pays.

Le Danemark, qui administre l'Islande est, comme ses voisins septentrionaux, naturellement tourné vers le Nord pour des raisons historiques et géographiques, et s'est affirmé comme un des promoteurs les plus actifs du Conseil de l'Arctique. D'autres préoccupations plus immédiates inspirent cependant sa politique étrangère. Le Danemark veut non seulement que les politiques de l'UE aient un volet « nordique », mais il a concentré toute son attention sur le développement rapide et quelque peu anarchique de la région de la Baltique.

La politique étrangère de la Russie, encore ébranlée par la fin de son statut de superpuissance et par la désintégration de l'Union soviétique, est chaotique. Le Pacte de Varsovie s'est effondré. Les Russes voient en l'OTAN un organisme parfois menaçant, qui veut étendre ses tentacules dans

l'Est; quant à l'influence autrefois considérable de Moscou en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie centrale, elle n'est plus qu'un souvenir.

L'orientation que la Russie donnerait à une politique « circumpolaire » et son attachement à celle-ci, voire même à sa politique intérieure dans les immenses régions nordiques de son territoire, demeurent obscurs et pourraient changer d'un jour à l'autre.

Les États-Unis, qui manifestent le moins d'enthousiasme à l'égard du Conseil de l'Arctique, ne semblent pas avoir encore décidé si un tel groupement constitue un obstacle à la promotion de ses intérêts – qui demeurent essentiellement stratégiques et économiques – dans le monde circumpolaire, ou s'il offrira une tribune utile. Si, aux yeux de Washington, le Conseil ne devient qu'une arène multilatérale de plus dans laquelle tout le monde pourra venir se plaindre des États-Unis, il demeurera un élément mineur d'un programme de politique étrangère américaine très chargé.

Comme cela se produit au Canada, à moins que ces activités ne soient immédiatement utiles aux populations des huit membres du Conseil de l'Arctique, celui-ci risque d'être marginalisé, ou pis, totalement ignoré. Or, comme le Canada a besoin d'un consensus pour fonctionner, il suffira qu'une seule capitale s'en désintéresse pour compromettre son évolution.

Il se peut que plus ses objectifs seront modestes, moins le Conseil de l'Arctique risquera d'être paralysé.

### **Le Conseil de l'Arctique : une belle initiative canadienne**

Mikhaïl Gorbatchev mérite un coup de chapeau pour avoir été le premier à évoquer l'idée d'une « zone de paix » dans l'Arctique mais c'est en fait à l'initiative de gouvernements canadiens successifs que l'on doit la volonté de créer et de soutenir le





jeune Conseil de l'Arctique. Neuf ans après que l'ancien premier ministre Brian Mulroney ait été le premier à proposer un regroupement des nations circumpolaires, le Conseil est parvenu à surmonter les réticences américaines et est devenu un organisme fonctionnel, bien que doté de fonds insuffisants. De conception hardie et de structure originale, en particulier du fait qu'il inclut les organisations autochtones pan-nationales, le Conseil n'a pas encore pu tenir ses promesses.

En tant que vecteur d'une politique établie, le Conseil est déjà considéré comme l'institution clé de notre politique circumpolaire.

« Le Canada est fermement convaincu, déclarent les Affaires étrangères, qu'un forum est nécessaire pour promouvoir la coopération et une action concertée, et pour donner une priorité politique au règlement des questions urgentes qui se posent dans le Nord circumpolaire. Ces questions dépassent le simple cadre de la promotion de l'environnement. »

Mais, et c'est un grand « mais », des idées hardies ne se transforment pas nécessairement en réalités viables. Le remarquable travail d'un personnel consciencieux – le Conseil a eu la chance de bénéficier de la présence de quelques fonctionnaires remarquablement dévoués, notamment les Canadiens et les Norvégiens – ne suffit pas à assurer le succès d'une institution. (Sans cela, la Ligue des Nations n'aurait pas été un échec.)

Jusqu'à présent, bien que le Conseil ait été extrêmement actif, en particulier dans le domaine de la coopération environnementale, et en dépit de ressources extrêmement limitées, il n'a pas réussi à capter l'attention du public ni à s'imposer, pour Ottawa (ou pour n'importe lequel des autres États membres) comme l'arène privilégiée pour les discussions avec ses voisins nordiques.

Que le Conseil de l'Arctique « doive » devenir l'arène principale de ces discussions semble être presque un article de foi pour les intéressés. Il n'a cependant pas encore réussi à obtenir un plus large soutien. Peut-être faudra-t-il que des questions plus litigieuses se posent pour que le public s'y intéresse vraiment, pour qu'il attende plus d'un Conseil de l'Arctique dont le prestige sera alors rehaussé.

### Les droits de la personne et l'auto-détermination

Aucun examen de la politique étrangère canadienne n'est complet et ce n'est que justice, sans qu'on soulève la question des droits de la personne. Cette question ne semble cependant pas être posée, même parmi le nombre relativement réduit de ceux qui souhaitent voir créer un volet « circumpolaire » de notre politique étrangère. On ne peut cependant l'éluder. La manière dont la Russie traite les minorités, en particulier les peuples autochtones, est au mieux jugée comme insatisfaisante et au pire comme scandaleuse. Certains de ces peuples sont en voie de disparition.

L'importance que le Canada accorde aux droits de la personne dans le contexte de sa politique étrangère varie. Moins en fonction du type et de la gravité des abus ou de la répression que d'autres considérations. Par exemple, pendant des décennies, les droits de la personne ont été un des principaux facteurs de définition de nos relations avec l'Afrique du Sud, et ils ont dominé le programme du Commonwealth. En Chine, nos réticences ont été subordonnées au commerce et à l'investissement. D'un côté, un engagement constructif, de l'autre, une vigoureuse condamnation, avec toutes les nuances entre les deux. Considérez le cas de Cuba, celui du Nigéria. Deux approches différentes qui sont peut-être toutes deux parfaitement justifiées.





Il faudra bien adopter une politique à l'égard de la Russie et de ses violations des droits de la personne dans le Nord. Que le Canada décide de proclamer bien haut les droits des peuples autochtones dans d'autres nations du Conseil de l'Arctique, ou de mettre une sourdine, notre façon actuelle et passée de traiter les Premières Nations sera certainement évoquée. En fait, le comportement du Canada à l'égard des droits des peuples autochtones est loin d'être sans reproche.

Pour le Canada, la question est doublement gênante. Premièrement, comme la Chine, la Russie est probablement un pays trop vaste et trop important pour que la pureté des questions de droits de la personne puisse dominer les relations. Deuxièmement, ce qui est encore plus important, toute prise de position de notre politique étrangère au sujet de la délicate question des droits collectifs des minorités, qu'il s'agisse des peuples autochtones ou des minorités ethniques ou linguistiques, aura des répercussions dans le programme politique intérieur.

Autrement dit : Quelles seront les réactions au Québec si Ottawa défend ailleurs le droit à l'autodétermination des minorités.

En un mot, l'élaboration d'une politique étrangère « circumpolaire » est une véritable chausse-trappe pour nous.

En effet, le Canada a peut-être beaucoup à offrir aux autres du fait de sa vaste expérience des revendications territoriales, des règlements de traités et même de la création de nouveaux types d'entités infranationales – le Nunavut, par exemple – mais c'est une expérience qui est peut-être sans signification pour la Russie et qui ne sera pas nécessairement bien accueillie par elle.

Autre problème étroitement apparenté, la promotion de structures démocratiques est une des claires priorités du Canada. L'existence de cette priorité a déjà contribué à compromettre nos relations

avec certains pays d'Amérique latine, et il semble certain que la même chose se passera avec la Russie dans le contexte d'une politique circumpolaire.

## Pouvons-nous nous permettre de jouer sur autant de tableaux?

Si l'appartenance à des organisations est le critère, l'engagement du Canada à l'égard des forums multilatéraux est sans égal. Il est membre de l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique), l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), de l'OTAN, du Commonwealth, de la Francophonie, de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), de l'ONU (Nations unies), de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et la liste n'est pas close.

Si ce n'était pas suffisant, le gouvernement actuel s'est fixé comme autres priorités deux hémisphères de plus, les Amériques et l'Asie-Pacifique. Après une longue valse-hésitation, de crainte de brouiller nos relations avec Washington, nous sommes devenus membres de l'OEA (Organisation des États américains). Et ce printemps, nous poursuivons une vigoureuse campagne diplomatique pour conserver pendant deux ans de plus un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Tous ces engagements, ces nouveaux intérêts, ces nouvelles priorités, sans même parler de l'ouverture de nouvelles ambassades dans la pléthore d'États qui n'existaient même pas il y a dix ans, doivent être considérés dans le contexte de fortes coupures budgétaires dans le domaine des affaires étrangères et d'une réduction encore plus marquée de l'aide du Canada aux sociétés en développement.

Comment s'articulerait alors le volet « circumpolaire » dans l'ensemble de notre politique étrangère. Ses partisans disposent-ils des armes suffisantes – en





particulier compte tenu de l'indifférence nationale qui continue à exister à son sujet – pour obtenir une part suffisante du budget des Affaires étrangères et faire de ce volet autre chose qu'une préoccupation symbolique. Sauf à augmenter les impôts, ou à prélever de l'argent dans d'autres enveloppes budgétaires fédérales, celles de la Santé ou de la Défense, par exemple, le coût de création d'un volet « nordique » important dans notre politique étrangère sera assumé aux frais d'autres initiatives de celle-ci. Dans un tel contexte, la réduction des dépenses en faveur de l'ONU ou de la promotion du commerce, ou de celle de la culture étrangère à l'étranger, risque de se heurter à une vigoureuse résistance de la part d'autres groupes d'intérêt canadiens plus importants.

### La subsidiarité et les liens informels

Le résultat le plus remarquable et le plus impressionnant obtenu jusqu'à présent n'est pas la création du Conseil de l'Arctique, qui est en fait l'enfant d'États nations, mais la myriade de liens transfrontaliers créés par les habitants du Nord. Ceux-ci ont souvent tissé ces liens sans aucune aide des gouvernements nationaux. Parfois même sans que ceux-ci le sachent. Les Premières Nations, les scientifiques, les gouvernements régionaux et les entités infra-régionales ont créé un véritable réseau qui couvre le toit du monde. La Conférence circumpolaire inuit a montré qu'une organisation panarctique peut être efficace sans être obligée de s'abriter sous l'aile d'une organisation pan-gouvernementale. De même, le Forum nordique, qui regroupe des membres très divers tels la Laponie, le Dornod en Mongolie, plusieurs régions de la Russie du Nord, l'Alaska et l'Alberta a souligné l'importance des regroupements de région à région. D'autres groupes structurés plus petits s'étendent aux divers pays nordiques et relient les territoires canadiens à l'Alaska.

Depuis les Jeux d'hiver de l'Arctique, les liens informels créés par les échanges et les visites d'autorités locales et municipales, sont encore plus nombreux.

Ces activités sont universellement reconnues comme importantes, non seulement en elles-mêmes, mais parce qu'elles sont un des composants de la création d'un volet « circumpolaire » dans notre politique étrangère. Cependant, on ne semble guère avoir réfléchi au risque que des structures plus formelles et plus importantes, telles que le Conseil de l'Arctique, créées au niveau des gouvernements nationaux, dominant et détruisent même les liens établis à ce niveau de base.

La compatibilité entre l'objectif largement accepté d'un Conseil de l'Arctique dynamique et efficace, et la poursuite du développement d'une myriade de liens plus modestes mérite au moins d'être examinée.

Le Canada, en particulier dans la Francophonie, où le Québec et le Nouveau-Brunswick siègent également, a été un des principaux promoteurs de la notion d'une représentation à niveaux multiples au sein des institutions multilatérales. Ce type de structure fonctionne-t-il? Le Canada veut-il se faire l'apôtre d'un tel système dans les affaires circumpolaires?

Certains habitants du Nord, entre autres, pensent aussi qu'en tant que directement intéressés, il devrait être les premiers à déterminer la politique arctique et circumpolaire. Le problème, peut-être surtout pour le Canada, où le Nord pèse moins dans la balance des affaires intérieures que chez les huit autres membres, est que l'adoption d'un volet circumpolaire de la politique étrangère devra être pleinement appuyée par le gouvernement national. Il est peu probable qu'on puisse compter sur un tel appui à moins que ce volet ne soit considéré comme intéressant directement tous les Canadiens.





## Le trou de la couche d'ozone — Leçons tirées de ce phénomène

Les craintes qu'inspirent le réchauffement de la planète, le lent empoisonnement progressif de la chaîne alimentaire dans l'Arctique, les déversements, en particulier au large de la péninsule de Kola, de réacteurs de sous-marin russes et d'autres déchets nucléaires, les polluants de l'eau et de l'atmosphère et les rebuts des sites militaires et industriels dans toute la région circumpolaire, font de la protection de l'environnement, une des grandes priorités du programme « arctique » de tous. Même la Russie, aux prises avec les énormes problèmes posés après la fin du régime soviétique par l'édification d'une véritable démocratie et la reconstruction d'une économie en ruines, a encouragé le règlement des problèmes environnementaux. Boris Yeltsin a déclaré un jour à Audrey McLaughlin que le déversement de déchets nucléaires au large de Kola l'inquiétait aussi beaucoup et lui a suggéré de demander à Ottawa d'assumer les frais d'assainissement.

Le Conseil de l'Arctique, qui est lui-même un surjet de l'Initiative de protection du milieu arctique, peut s'attendre à ce que les questions environnementales figurent en tête de ses priorités.

Comme beaucoup de polluants de la région circumpolaire ont leur source d'ailleurs, aucune solution ne sera possible sans un large soutien international, même si les huit membres du Conseil de l'Arctique parviennent à s'entendre sur la nécessité de prendre certaines mesures.

C'est pourquoi il est peu probable que la détérioration de l'environnement dans l'Arctique déclenche une intervention internationale concertée tant que l'on n'aura pas prouvé que les conséquences sont suffisamment graves et qu'elles créent une menace pour les populations des régions éloignées de l'Arctique.

Ce n'est pas le souci du sort des pingouins de l'Antarctique qui a inspiré le désir de réparer le trou dans la couche d'ozone. C'est la crainte d'être victime de cancers de la peau, partagée par des centaines de millions d'amoureux du soleil partout aux États-Unis et dans le reste du monde industrialisé, qui a créé la motivation politique internationale nécessaire pour qu'on s'attaque aux causes de ce phénomène.

Dans l'Arctique, où les problèmes environnementaux sont localisés, il est douteux que les solutions exigent une intervention multilatérale. Mais lorsque ces problèmes ont leur origine ailleurs que dans cette région, le nouveau Conseil de l'Arctique n'aura peut-être pas la carrure nécessaire pour apporter des solutions.

## Développement durable

La décision devrait être aisée. Après tout, si l'on ne fait rien, on aboutira à l'épuisement des ressources de la planète et probablement, à la fin de notre civilisation.

Pourtant, rien ne semble être plus problématique dans le programme de mise en valeur du Nord. Pour commencer, personne n'est d'accord sur ce que le développement durable signifie.

Englobe-t-il les grands projets d'extraction d'hydrocarbures, ou seulement leurs produits s'ils sont réinvestis dans la région? Dans quelles conditions les industries extractives sont-elles tolérables?

Pour certains, le développement durable est un véritable signal d'alarme. Pour certaines sociétés, il représente une croisade vaine et irresponsable, qui conduit à la ruine.

Pour beaucoup de peuples autochtones, le développement durable est un des fondements de leur vie et de leur culture depuis de dizaines de milliers d'années. Le développement non durable constitue donc une menace directe pour leur survie.





L'élaboration d'une stratégie comportant la promotion du développement durable dans le Nord canadien, sans même en faire un élément d'une politique étrangère circumpolaire, est une entreprise qui n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements.

La définition de cette notion est d'ailleurs une des plus grosses difficultés à résoudre.

Par exemple, le remarquable rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, qui fait une large place au développement durable, comporte, entre autres, la recommandation suivante : Appuyer l'utilisation durable de ressources non renouvelables, en particulier par les peuples autochtones. Qu'est-ce que ça veut dire?

### **Prosperité, sécurité et promotion des valeurs canadiennes**

Ce sont les trois piliers sur lesquels la politique étrangère canadienne est censée reposer, comme le gouvernement en a décidé en 1995.

Au Canada, dans le Nord, ou du moins dans une grande partie de celui-ci, la prospérité et la sécurité sont inconnues pour beaucoup de peuples autochtones. Certaines collectivités du Nord, assiégées par les maux sociaux, vivent dans un état presque complet de pauvreté, sans aucune comparaison avec la majorité des Canadiens. Du fait de l'incertitude de la souveraineté canadienne dans une grande partie du haut Arctique, la sécurité au sens traditionnel du terme est douteuse, même en l'absence de toute menace directe.

Entre-temps, si l'on accepte une définition plus large de la sécurité qui, pour beaucoup, inclut aujourd'hui la sécurité environnementale collective et la protection des cultures et des peuples, et pas simplement des États, on peut dire qu'au moins une partie des habitants du nord du Canada demeurent en péril.

Le défi à relever n'est donc pas simplement de promouvoir les valeurs canadiennes telles que celles de la démocratie et des droits de la personne pour en faire le volet circumpolaire de notre politique étrangère, mais de les mettre en pratique dans le Nord canadien.

### **Questions à envisager**

1. Malgré les arguments souvent passionnés des champions d'un volet « nordique » ou « circumpolaire » de la politique étrangère canadienne, un tel effort a-t-il un sens ou une quelconque importance pour l'énorme majorité des Canadiens? Si oui, quels sont-ils et comment convaincre les Canadiens?
2. La création du Conseil de l'Arctique offre-t-elle vraiment des possibilités multilatérales du déploiement d'efforts dans l'ensemble de l'Arctique, ou risque-t-elle au contraire de compromettre les relations bilatérales extrêmement importantes qu'entretient le Canada avec les États-Unis, et, bien que dans une moindre mesure, ses relations bilatérales avec les autres membres du Conseil de l'Arctique?
3. Le Canada devrait-il, au nom des droits de la personne, promouvoir les objectifs politiques des peuples autochtones, en particulier en Russie, et en quoi cela affecterait-il ses rapports d'ensemble avec Moscou?
4. La création d'une université de l'Arctique se justifie-t-elle ou constitue-t-elle un effort tardif pour avoir quelque chose de concret à présenter au premier sommet du Conseil de l'Arctique?
5. Plutôt que la démographie, l'histoire et le commerce, la géographie devrait-elle être l'élément déterminant de la politique étrangère canadienne?



# PARTICIPANTS

## National Forum/Forum national

### WHITEHORSE

**John Carroll**  
Yukon Chamber of Commerce,  
Whitehorse

**Mary Anne Carroll**  
Kluane First Nation, Destruction Bay

**Gerald Dickson**  
Kluane First Nation, Destruction Bay

**Jean Gleason**  
CYFN, Whitehorse

**Amanda Graham**  
Yukon College, Whitehorse

**Nancy Hagar**  
Nach'o Nyak Dun, Mayo

**Roger Mitchell**  
Yukon Medical Association,  
Whitehorse

**Sally Ross-President**  
Yukon College, Whitehorse

**Michael Smith**  
High School Student, Whitehorse

**Steve Smyth**  
Yukon Territorial Government,  
Whitehorse

**Rod Snow**  
Lawyer, Whitehorse

**Bob Van Dijken**  
Yukon Conservation Society

#### Organizers/Support:

**Jane Koepke**  
**Nick Poushinsky**  
**Hilary Walkley**  
**Megan Williams**

#### Facilitators/Rapporteurs

**Ken De La Barre**  
**Shayne Doerksen**  
**Jean Lassen**  
**Maureen Long**  
**Janet Moodie**  
Matthew Poushinsky

### YELLOWKNIFE

**Herb Heinz ENG**  
NWT Community Mobilization  
Partnership

**Marvin De Georgio**  
Aurora College, Yellowknife Campus

**James Hrynshyn, Editor**  
Northern News- Yellowknife

### IQALUIT

**Joanasie Benjamin Arreak**  
Elder, retired RCMP

**Steven Bill**  
High School Student

**Annette Bourgeois**  
Nunatsiaq News

**Robert Comtois**  
Quebec City National Forum  
Coordinator

**Louis Courternanche**  
Royal Bank

**Lynn Cousins**  
Qikiqtani Inuit Association (QIA)

**Okalik Beegesiak**  
Inuit Tapirisat of Canada

**Rory Ellsworth**  
QIA Youth

**Peter Iftinuar**  
Resources, Wildlife and Economic  
Development

**Peter Jacopoosie**  
BDEC

**Alicie Joamic**  
Elder

**Peter Johnson**  
Association of Canadian Universities  
for Northern Studies  
Peter Kakkik

#### High school students

**Cherry Kermpp-Kinnear**  
Nunavut Tourism

**Ben Kovic**  
Nunavut Wildlife Management  
Board  
Wayne Lord  
DFAIT

**Israel Mablick**  
Nunavut Tusaavut Inc.

**Bernadette Macpah**  
Nunavut Tunngavik Incorporated

**Don Morrison**  
Baffin Divisional Education Council

**Ian Rose**  
Nunavut Arctic College

**Matthew Spence**  
Town Councillor, Baffin Business  
Development

**Ken Toner**  
Bank of Montreal

#### Organizers/Support

**Duncan Cunningham**

#### Facilitators/Rapporteurs

**Malachi Arreak (Chairman)**  
**Carol Orr**  
**Patrick Tagoona**

### QUEBEC

**José Lopez Arellano,**  
Université de Sherbrooke

**Marcelle Chabot**  
Université Laval

**Paul Charest**  
Université Laval



**Renée Dupuis**  
École nationale d'administration  
publique

**Louis-Jacques Dorais**  
Université Laval

**Louis-Edmond Hamelin**  
Université Laval

**Branko Ladanyi**  
École Polytechnique

**Jean-Paul Nadreau**  
Université Laval

**Benoît Robitaille**  
Université Laval

**Lorraine Bastien**  
First Peoples Business Association

**Olga Boutenko**  
Verbrus inc.

**Dominique Égré**  
Hydro-Québec

**Pierre Grégoire**  
Hydro-Québec

**Bernard Lamothe**  
Groupe recherche Hypothèse

**Hélène Leblond**  
Groupe Bernard Cleary

**Sylvie Moisan**  
First Peoples Business Association

**Pierre Sénécal**  
Hydro-Québec

**Christian Couture**  
Université Laval

**Mohan Denetto**  
Université Laval

**Marie-Annick Maillé**  
Université Laval

**Jeanne-D'Arc C.-Lacoste**  
Carrefour de solidarité  
internationale

**Christian Couvrette**  
Québec

**Jane George**  
Numatsiaq News

**Elizabeth Jetchick**  
Association of Canadian Universities  
for Northern Studies (ACUNS)

**Claude Langlois**  
Association des Biologistes  
du Québec

**Bernard Pâquet**  
World Summit on Nordicity

**René Robitaille**  
CESO

**Céline Saucier**  
Québec

**Ginette Savard**  
Northern Quebec Teaching  
Association

**Warwick Vincent**  
Canadian Antarctic Studies Network

**Pierrette Beaudoin**  
Québec Aboriginal Affairs Secretariat

**Mary Simon**  
Canadian Ambassador for  
Circumpolar Affairs

**Richard Dominique**  
Québec Ministry of Environment  
and Wildlife

**Luciano Dorotea**  
Québec City

**Suzanne Larochelle**  
INAC

**Régine Lavoie**  
Québec Ministry of International  
Relations

**David Malone**  
DEAIT

**Margot Rankin**  
Parks Canada

**Fernand Roy**  
Québec Aboriginal Affairs Secretariat

### *Organizers/Support*

**Robert Comtois**  
Université Laval

**Gérard Duhaime**  
Université Laval

**Jean-François Tremblay**  
Université Laval

### *Facilitators/Rapporteurs*

**Nick Bernard**

**Nicole Gallant**

**Catherine Gauthier**  
Murielle Nagy

## **EDMONTON**

**T.J. Adhithy**  
Political Science,  
University of Alberta

**David Anderson**  
Anthropology, University of Alberta

**Victor Atkine**  
Institute of Linguistics, Russian  
Academy of Sciences

**Catherine Bell**  
Faculty of Law, University of Alberta

**C. Bell**  
School of Native Studies,  
University of Alberta

**M. Bouchard**  
Anthropology, University of Alberta\*

**E. Brown**  
Human Ecology,  
University of Alberta\*

**Nidezhda Bulatova, President**  
Society of Indigenous People, Russia

**Craig Candler**  
Centre for Cross-Cultural Study of  
Health and Healing, UofA

**Satya Das, Columnist,**  
**International Affairs**  
The Edmonton Journal

**Vivian Manasc**  
Manasc Isaac Architectural Ltd

**Murray Rasmussen**  
CMHC, Calgary

**Valerie Racy**  
School of Native Studies,  
University of Alberta

**Barbara Sander**  
Renewable Resources,  
University of Alberta

**Gabrielle Slowey**  
Graduate Students Association,  
University of Alberta

**Christopher Smith**  
Edmonton Social Planning Council

**G. Shmitz**  
Library of Parliament, Ottawa

**Tracey Spack**  
Anthropology, University of Alberta

**M. Takeuchi**  
Japanese Consul, Edmonton

**R. Yewchuk**  
Political Science,  
University of Alberta

### *Organizers/Support*

**Cliff Hickey**  
Elaine L. Maloney

### *Facilitators/Rapporteurs*

**C. Bolt**

**C. Cander**  
Rockford Lang

**M. Freeman**

**R. Jadozinski**  
G.S.H. Lock

**V. Reay**  
B. Sander

**C. Smith**  
T. Spack

**M. Denetto**  
Groupe d'études Inuit et  
circumpolaires, Laval University

**Robert Doherty**  
Canada North Projects Ltd,  
Yellowknife

**Gerard Duhaime, Directeur**  
Groupe d'études Inuit et  
circumpolaires, Laval University

**E. Frankovitch**  
Clifton Associates, Calgary

**Milton Freeman (CCI)**  
Anthropology, University of Alberta

**Tee Guidotti**  
Public Health Sciences,  
University of Alberta

**Walter E. Harris, Professor Emeritus**  
Chemistry, University of Alberta

**Cliff Hickey, Director (CCI)**  
Anthropology, University of Alberta

**Peter Johnson, President**  
Association of Canadian Universities  
for Northern Studies, Ottawa

**R. Kadas**  
Office of the Minister of Foreign  
Affairs and International Trade,  
Ottawa

**Paul Koring,**  
Columnist, Globe and Mail  
(Washington and Ottawa)

**Rockford Lang, Int'l Relations**  
Alberta Federal & Intergovernmental  
Agency (FIGA)

**Andre Legare**  
Canadian Polar Commission,  
Yellowknife

**Gerald Lock, Professor Emeritus**  
Civil Engineering,  
University of Alberta

**W. Lord**  
DEAIT



doc  
CA1  
EA752  
98N37  
EXF

Canadian Centre  
For Foreign Policy  
Development



Centre Canadien  
pour le développement  
de la politique étrangère

1998

# National Forum

on Canada's International Relations



WHITEHORSE  
YELLOWKNIFE  
IQALUIT  
QUÉBEC  
EDMONTON

**Circumpolar Relations**





Citations not credited are from  
"Foreign Policy and a Circumpolar Dimension", a discussion paper  
prepared for the 1998 National Forum  
by Paul Koring, a foreign affairs journalist and writer.

Photo of Inukshuk, and two young girls, provided by Nick Newbery.  
Photographer Iqaluit.

Canadian Centre for  
Foreign Policy Development



Centre canadien pour le développement  
de la politique étrangère



Department of  
Foreign Affairs and  
International Trade

Ministère des  
Affaires étrangères et  
du Commerce international



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international



1998

# National Forum

ON CANADA'S INTERNATIONAL RELATIONS

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures  
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
REVENIR À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

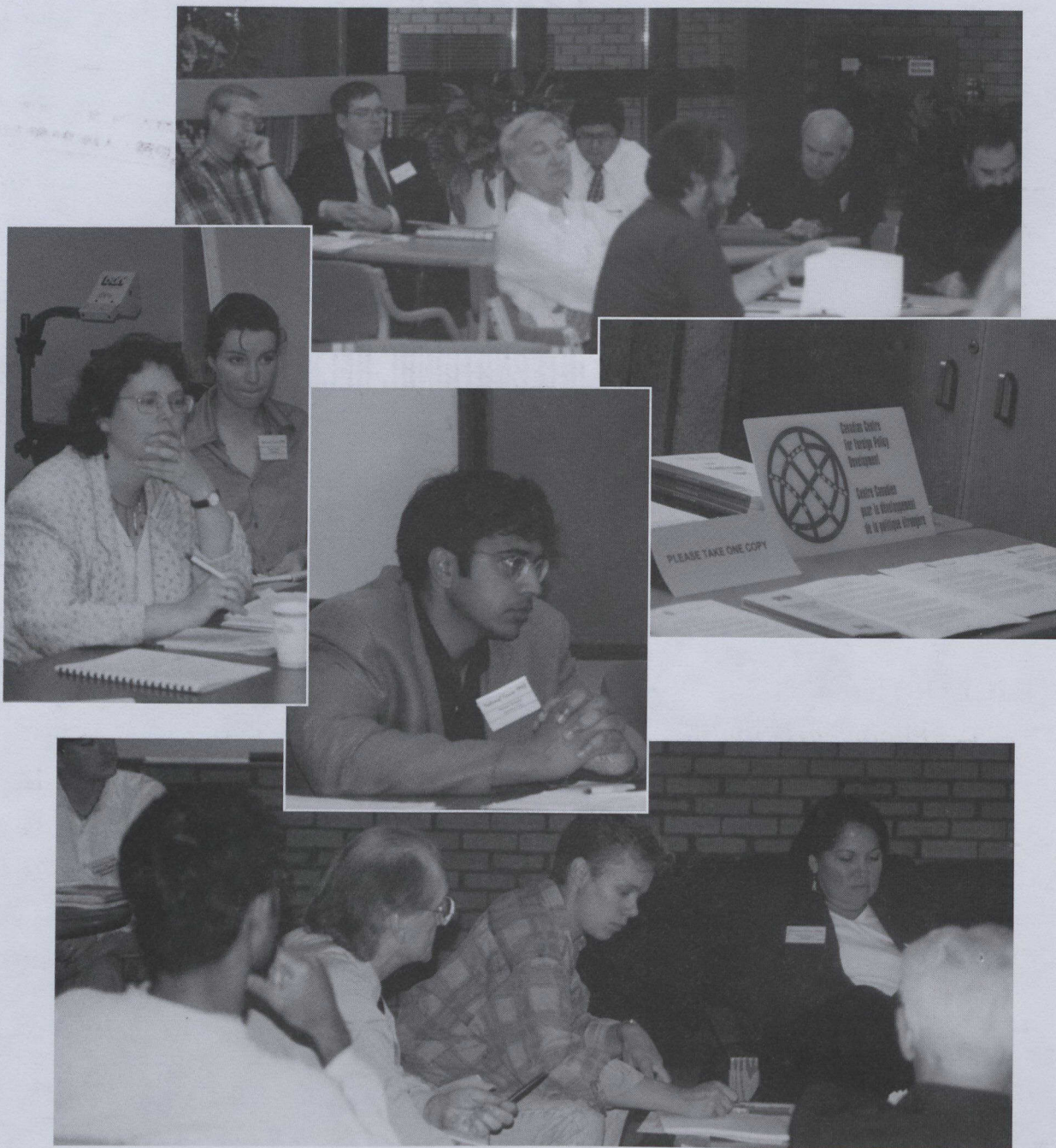
59315728(F)

593151815



## Circumpolar Relations





### Note from the Editor

The recommendations in this report have been grouped under nine themes which were discussed at all National Forum meetings. The format for this report was selected for easy reference and readability; recommendations have not been revised except in cases of grammatical inconsistency and duplication. The source of each recommendation is indicated in parentheses following the text. Copies of the original documents can be found at

[www.cfp-pec.gc.ca](http://www.cfp-pec.gc.ca) or by writing to the Canadian Centre for Foreign Policy Development, Lester B. Pearson Building, 125 Sussex Drive, Ottawa, Ontario K0A 1G2.

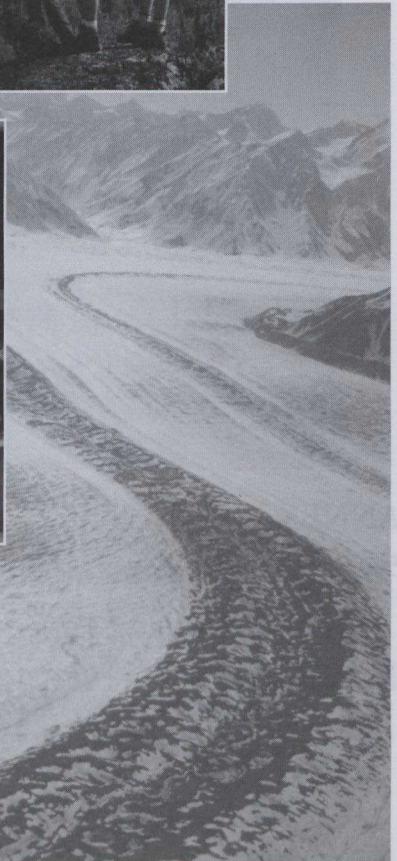
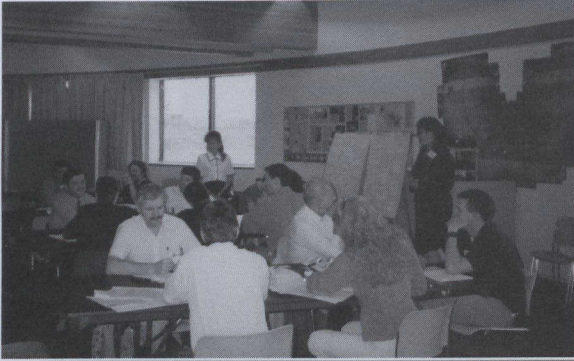




# TABLE OF CONTENTS

	page
LETTER FROM THE MINISTER .....	3
<i>The Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs</i>	
INTRODUCTION .....	5
<i>Steven Lee, National Director</i>	
NATIONAL FORUM MEETINGS, BACKGROUND AND DISCUSSION PAPERS .....	4
<b>POLICY OPTIONS</b>	
1. <i>Public Participation in Foreign Policy/Public Diplomacy</i> .....	9
2. <i>Arctic Council</i> .....	12
3. <i>Multilateral Relations</i> .....	15
4. <i>Bilateral Relations</i> .....	16
5. <i>Trade / Economic Development / Northern Economies</i> .....	17
6. <i>Pollutants / Contaminants / Environment</i> .....	20
7. <i>Education / Youth / University of the Arctic</i> .....	23
8. <i>Human Rights</i> .....	26
9. <i>Connecting Domestic and Foreign Policy</i> .....	27
<b>ANNEX</b>	
“Foreign Policy and a Circumpolar Dimension” .....	29
<i>A Discussion Paper by Paul Koring</i>	
<i>Participants</i> .....	39







Minister of Foreign Affairs



Ministre des Affaires étrangères

Ottawa, Canada K1A 0G2

August 1998

Dear Friends,

In Iqaluit on September 17 Canada will host Foreign Ministers and other representatives of the seven countries that share our Arctic neighbourhood. This will be the first meeting of Arctic Council Ministers since the Council was founded in 1996. It will be an opportunity to set an agenda for the future work of the Council, and an opportunity for Canada to help shape Arctic cooperation and international relations in the region. Through the 1998 National Forum on Canada's International Relations, Canadians have played an important role in shaping our northern foreign policy and our preparations for the Arctic Council meeting.

The work of Canadians at the National Forum meetings this May and June was especially useful in shaping policy and preparations over the summer. The recommendations found in this Report have been carefully considered. Those that can be acted upon now have been incorporated into the formal policy framework of the Department of Foreign Affairs, which will become a public document in coming weeks. Other recommendations, like the value of on-going discussions with Northerners about foreign policy and Arctic international relations, will be acted upon by the Canadian Centre for Foreign Policy Development and the Department. Your vision, ideas, and creative recommendations have been very valuable in shaping the northern frontier of Canada's foreign policy.

I would like to thank all the Forum participants for your efforts and commitment to public policy and international affairs. Please continue your interest and your contributions.

It is a pleasure to thank the 1998 National Forum organizers and hosts: Nick Poushinsky and Sally Ross, Yukon College, Whitehorse; Community Organizers, Pamela Kupeuna and Fiona Blondin, Yellowknife; Duncan Cunningham, Nunavut Tusaavut, Iqaluit; Gérard Duhaime, Robert Comtois and Jean François Tremblay, Laval University; Cliff Hickey and Elaine Maloney from the University of Alberta; and the Canadian Centre for Foreign Policy Development for timely contributions to policy development and for outstanding results of public deliberations.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Lloyd Axworthy".

Lloyd Axworthy

August 1998





## NATIONAL FORUM MEETINGS

<b>May 9</b>	Whitehorse	Nick Poushinsky/Sally Ross Yukon College
<b>May 19</b>	Yellowknife	Pamela Kupeuna/Fiona Blondin Community Organizers
<b>May 28</b>	Iqaluit	Duncan Cunningham Nunavut Tusaavut
<b>June 10</b>	Quebec	Gérard Duhaime/Robert Comtois/Jean François Tremblay Institute d'étude Inuit et Circumpolaire Université Laval
<b>June 27</b>	Edmonton	Cliff Hickey/Elaine Maloney Canadian Circumpolar Institute University of Alberta

## DISCUSSION/BACKGROUND PAPERS

### Discussion paper

*"Foreign Policy and the Circumpolar Dimension"*

Paul Koring, Foreign Affairs Journalist

### Background Papers

*"Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation into the Twenty-first Century"*

House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT)

*"Government of Canada Response" to the SCFAIT Report*

*"Canadian International Development Agency's (CIDA) Northern Russian Technical Cooperation Experience"*

CIDA Draft Summary

*"New Directions in Circumpolar Cooperation"*

Ron Huebert, Canadian Foreign Policy Journal, Winter 1998

*"A University of the Arctic: Turning Concept into Reality"*

University of Lapland, International Relations, 1998

*"Arctic Council: Rules of Procedure"*





Dear Friends,

The 1998 National Forum on Canada's International relations was especially challenging and exciting. This year, Foreign Affairs Minister, Lloyd Axworthy, asked for public deliberations to help prepare for the first-ever meeting of the Arctic Council foreign ministers (Iqaluit,



September 17-19, 1998) and to help shape a Northern Vision for Canadian foreign policy. These deliberations built upon earlier work by the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and the government response to the Committee's report on circumpolar relations.

For some Canadians, especially those in the North, there is already a Northern Vision and a de-facto Arctic frontier to our foreign policy. For most Canadians, however, notions of foreign policy rarely include a circumpolar perspective. This is a foreign policy development challenge.

Foreign policy is based in part on perceived national interests. Public support is often necessary and sometimes essential for major policy directions (ie. defence of the European democracies earlier this century, support for the United Nations and Peacekeeping, broad cooperation with the United States, non-isolation of Cuba, abolishing landmines). Like prairie historian W.L. Morton, some have argued that our perceptions and national interests include "the North", that we are a Northern People, and that public policy, including foreign policy, requires a northern dimension.

"Canadian life to this day is marked by a northern quality (which) runs through every Canadian psyche .... The Canadian frontier is a northern frontier and is an extension overseas of the northern frontier and northern economy of the North Lands of Europe."

But, are we a Northern People? If so, what does that mean for foreign policy?

In preparing for this public discussion we asked Paul Koring, a senior Globe and Mail journalist with experience in the Canadian North, in Russia and in international relations, to address these questions in the 1998 National Forum Discussion Paper, "Foreign Policy and the Circumpolar Dimension".

To summarize one of Koring's central themes:

"A sense of northernness has long been central to Canadian identity, but the North plays a relatively small, in some aspects minute role in Canadian lifestyles. Any consideration of a Northern foreign policy cannot proceed just because a small minority believes it should. Nor will romantic attachment suffice to support any lasting policy. If it is only important to current stakeholders, Northerners and a small group of Southerners whose lives are tied to the North by vocation, then there will be not much interests. To be blunt; if a Northern dimension to Canadian foreign policy matters only to those who attend Forums like these, then it won't happen."

Foreign Affairs Minister Axworthy expressed his recognition that most Canadians look South, and his hope that the establishment of the Arctic Council in 1996, with Canada as founding Chair, would help facilitate both circumpolar cooperation and a Northern Vision for Canadians. "The creation of the Arctic Council heralds a true commitment to cooperation in the region – it marks the establishment for the first





time of a permanent multilateral body in which Indigenous Peoples have an integral, ongoing role ... Canadians have been accused of living North and looking South. The foundation of the Arctic Council will, I hope, make Canadians look North and realize that – to the North, we belong to a region, the circumpolar region.”

Through May and June Canadians meeting in Whitehorse, Yellowknife, Iqaluit, Quebec and Edmonton were invited to reflect on this challenge and were asked to generate ideas and recommendations that could be useful in developing a northern frontier for Canada's foreign policy. National Forum participants were encouraged to think about the newly created Arctic Council and the possible role for the Council in Canada's national interests and in international affairs.

Their recommendations form the contents of this report. This work by more than two hundred Canadians covers trans-boundary challenges like airborne pollution and nuclear contamination of the Arctic Ocean, opportunities for practical cooperation with Arctic neighbours like a University of the Arctic, barriers and opportunities for people-to-people cooperation and trade across state boundaries, and both bilateal and multilateral relations in our circumpolar region.

This was exciting work. For a great many of the National Forum participants this was a first-time opportunity to think about the North and foreign policy as a common theme. The results show a great range and depth of specialized knowledge in civil society. The results also show a passion for two concepts that go to the heart of our Canadian identity – our northern identity and our worldly identity which includes playing a helpful role in international affairs.

Aboriginal elders, scientists, businesspeople, students and others generated ideas and recommendations that include information sharing with Arctic neighbours, broader use of traditional knowledge and education cooperation, sharing the Yukon Model of resource and land claims conflict resolution, and leading in environment and human rights issues. Without a formal discussion of “soft power”, the 1998 National Forum participants made important contributions to articulating Canada's soft power interests and opportunities in the circumpolar region.

In his letter in this Report, Foreign Affairs Minister Axworthy points to the value and impact this work. The draft reports and recommendations from the five National Forum meetings were immediately made available to the Minister and other policy makers, who are drafting Canada's circumpolar policies and approaches to the Arctic Council Ministers' meeting.

Especially important for us at the Centre are the recommendations on public participation in foreign policy.

“The federal government should take great effort to continue the Canadian Centre for Foreign Policy Development fora as a first step toward embracing northern ideas in the development of a northern foreign policy. It is recommended that these fora become an ongoing mechanism for the involvement of northerners in the foreign policy development process. Traditional consultations and other forms of short term issue-based information gathering should be replaced with this more open developmental approach.”

This echoes the Report of the 1997 National Forum (Asia-Pacific) , “The Forum is not a singular event, but part of a larger foreign policy process that places considerable value of citizen input and further develops the multi-sector foreign policy network in Canada.” These views build on similar recommendations from the 1996 National Forum (Peacebuilding/Communications), “The National Forum is valuable and should be continued”.





To that end, we are committed to continue to conduct and improve the annual National Forum as an opportunity for citizens to participate in useful policy development, using a community-based, multi-sector format. Your ideas are most welcome. As well, we will work closely and cooperatively with the new Circumpolar/Indigenous Peoples branch of the department and with Arctic Ambassador Mary Simon to undertake ongoing and regular foreign policy discussions with Northerners. And we are committed to undertake our own follow-up policy development discussions with Northerners in the coming year. We have also commissioned the Canadian Arctic Resources Committee (working with others) to undertake the first round of 1998 National Forum follow-up research and studies on various areas including the application of both scientific and aboriginal knowledge and sustainable development in the Arctic.

Many people made important contributions to the thinking, planning and conduct of the 1998 National Forum. The planning committee included Bill Graham, M.P. and Mora Johnson, Ambassador Mary Simon, Gerry Schmitz of the Library of Parliament, Sigi Johnson of the policy planning staff of the department. Wayne Lord, Sebastien Seguin and David Malone were department participants at Forum meetings. Ingrid Knutson and Stephen Wallace of CIDA provided important information on aid to Northern Russia, Paul Koring was provocative, as we asked. Christine Lee and Robert Kadas provided valuable advice. Professor Heather Smith at the University of Northern British Columbia (Prince George), and Professor Edna Keeble at St. Mary's (Halifax) and their colleagues and students contributed lively discussions. Recently a Couchiching panel continued the northern identity discussion. Doreen Reidel opened her memories and personal archives for a glimpse of her father, Capt. Henry Larsen, and his times. Elder Muriel Bestina travelled Yellowknife to participate. Mohan Denetto set the scene in Quebec and Edmonton with the realities of big city life in Siberia.

The success of the National Forum depends on its community-based nature, and for that I am extremely grateful for the outstanding work by the host community organizers. Finally, Forum organizers Penny Kerrigan and Michael O'Shaughnessy and editor Nasreen Bhimani deserve special recognition for their success in making this happen in the small window between the end of northern winter and the need to have policy impact and policy development over the summer, before the Iqaluit Ministers' meeting in September.

Those who have taken part in the 1998 National Forum, and other readers, are invited to share their comments and suggestions for the future. You are also invited to take part in and propose future foreign policy development projects and community activities. Your participation in the growing policy network/community across the country will be most welcome. From work, home or your public library you can find further information at our web site address: [www.cfp-pec.gc.ca](http://www.cfp-pec.gc.ca). You are encouraged to become and remain involved in shaping a Northern Vision and in contributing ideas and policy options for the exciting challenges in developing Canada's foreign policy.

Sincerely,

Steve Lee  
National Director



## POLICY OPTIONS



*Participants at all five meetings agreed that Canada needs a northern foreign policy. The northern foreign policy should be based on improving Canada's circumpolar relations. It should also be proactive, enabling Canada to set a Canadian agenda. It should be developed in consultation with northerners, therefore reflecting the needs and aspirations of northerners; it should build on and support previous and current initiatives in the context of economic benefit versus human cost, and finally, it should take into account domestic realities of all the Arctic countries, including Canada.*





*“The subjects to be discussed at the National Forum meeting are ones that are important to Yukoners. We have been and will continue to be involved in the circumpolar arena on a variety of these matters, as well as inputting on the national agenda. I feel it is important that federal, territorial and aboriginal governments and northerners in general work together toward common circumpolar objectives.*

*I see this Forum as an important first step in greater involvement of northerners in the development of a Canadian circumpolar policy. I look forward with interest to the discussions on May 9th.”*

Piers McDonald, Government Leader, Yukon

## Public Participation in Foreign Policy / Public Diplomacy

### Policy Options

- 1.1 The federal government should review its traditional role in policy making and work towards increasing its emphases on facilitating the links already established between circumpolar groups and regions, and fostering the growth of new relationships. The traditional top-down Ottawa driven approach tends to underestimate the uniqueness of existing and emerging relationships among circumpolar peoples. In addition, the federal government should activate strategies for encouraging networking and consensus building among northerners. Of particular importance is the support of existing networks among northern scientists, businesses, NGO's, arts and First Nations. (Whitehorse)
- 1.2 The federal government should work toward the development of a new model of foreign policy that focuses on cooperative relations, joint collaboration and the betterment of all parties. This approach already characterizes such areas as land claims resolution in the north, the “soft” approach to the devolution of responsibilities, and such institutions as the Arctic Council. As embodied in today's north this model is a “people-to-people” approach that is community based and embraces such elements as gender equality, cultural diversity, environmental integrity and sustainable development. Consistent with this recommendation, it is strongly recommended that the exchange of people and ideas, whether internationally or within the country, should be an anchor for the policy process. (Whitehorse)





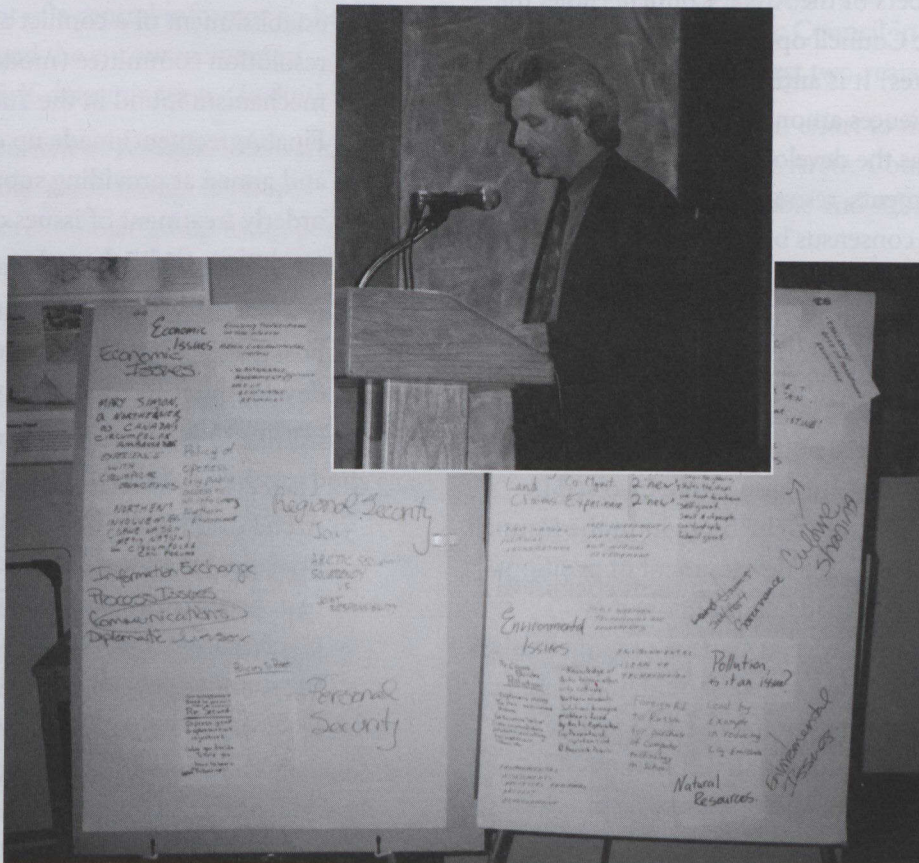
- 1.3 Canada should develop a northern foreign policy and should do so in consultation with residents of northern Canada and not in isolation from them. The policy should be in accord with the needs, aspirations, cultures, history, and past and current initiatives of northern peoples generally and Nunavut residents, particularly Inuit, specifically. (Iqaluit)
- 1.4 The federal government should take great effort to continue the Canadian Centre for Foreign Policy Development fora as a first step toward embracing northern ideas in the development of a northern foreign policy. Furthermore, it is recommended that these fora become an ongoing mechanism for the involvement of northerners in the foreign policy development process. Traditional consultations and other forms of short term issue-based information gathering should be replaced with this more open developmental approach. (Whitehorse)
- 1.5 Northern people often feel closer to each other than to their nation. Northern foreign policy should be built on the fact that this circumpolar closeness grows from common challenges (climate, isolation, size, demography, etc.) and the development of similar solutions to such challenges. The building and sharing of northern solutions to northern problems should be a foundation of Canada's northern foreign policy. (Whitehorse)
- 1.6 The Department of Foreign Affairs and International Trade should document its initiatives, and policy development in a more "user friendly" form. This is of particular importance in the north where there are language barriers, and the current form may hinder the aims of inclusiveness, broad acceptance and understanding of policy initiatives. (Whitehorse)
- 1.7 Canada should incorporate the involvement of northern peoples as partners in decision making processes in foreign policy. (Edmonton)
- 1.8 There should be participation of northerners in circumpolar policy formulation. (Edmonton)
- 1.9 The policy framework for Canada's circumpolar relations should be developed in partnership with Indigenous Peoples and circumpolar communities. The Arctic Council and other circumpolar institutions should be used to promote partnership, information flows, cooperation and effective leadership. (Edmonton)
- 1.10 A bottom-up rather than a top-down approach should be used in developing governmental structures in the north. That is, structures should not be imposed by national governments, but "grown" locally to articulate with the larger national organizations. (Edmonton)
- 1.11 The Government of Canada must recognize that the north and south are intimately linked and that it is up to the inhabitants of northern regions to play an active role in developing the aspects of Canada's foreign policy that can have a local or regional impact. (Quebec)



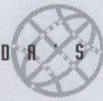


- 1.12 Information must be interpreted in non-technical terms, and made understandable and accessible to the northern populations that are directly affected by environmental phenomena so that they can assess the risks and adjust their behaviour accordingly. (Quebec)
- 1.13 Participants discussing exchanges expressed awareness that the circumpolar world shares many concerns, priorities, advantages and disadvantages. Various comments were made about the advantages of exchanging visits and ideas with other circumpolar communities. Student, trade, sports exchanges: all have value and are positive learning experience for all participants. (Iqaluit)

- 1.14 Among the advantages of exchanges are strengthened northern ties, voice, and cooperation. In addition, exchanges help show similarities, and result in substantial exchanges of information and ideas. And, as one participant mentioned, it is good also to know of situations in which conditions are worse, as in Russia; such knowledge gives perspective. (Iqaluit)
- 1.15 Also expressed was a need for increased cooperation. There are models of outside bodies, both nationally and internationally, that deal with tourism, for example, and include representation from all groups involved. We need such models and we need active lobby groups. (Iqaluit)







*“Does the creation of the Arctic Council really offer multilateral opportunities for pan-arctic efforts, or is it more likely to bedevil Canada’s overwhelming important bilateral relationship with the U.S., and, albeit to a lesser extent, bilateral relations with other Council members?”*

## Arctic Council

### Policy Options

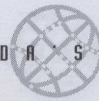
- 2.1 Participants were enthusiastic about the existence of the Arctic Council and recommended that its operations within Canada be located in the north, and emphasis put on northern participation to the greatest extent possible. (Whitehorse)
- 2.2 First Nations should be welcomed as voting members of the Arctic Council. (note: the Arctic Council operates by consensus not by votes) It is anticipated that positive experiences among Aboriginal groups such as the development of cooperation agreements, resource sharing accords and other consensus building mechanisms will strengthen the emerging good will among the members of the Arctic Council. (Whitehorse)
- 2.3 Canada’s role in the Arctic Council should be supported at home by mechanisms that ensure that northerners are involved in defining issues to be brought to the Council, as well as in the development of positions taken by Canada. In addition, it is recommended that Canada’s representatives on the Arctic Council should hold regular open meetings in the north to ensure that northern residents are kept aware of its deliberations, and that there be provisions of accountability set up for Canada’s presentations to the Council. (Whitehorse)
- 2.4 Although circumpolar peoples share common concerns and face similar challenges, many issues are extremely complex and defy easy resolution. Often the mere fact of national boundaries makes solutions difficult to resolve. It is recommended that Canada bring to the Arctic Council a resolution proposing the establishment of a conflict and dispute resolution committee (modeled on a similar mechanism found in the Yukon Umbrella Final Agreement) made up of the members and aimed at providing support for the orderly treatment of issues defying easy resolution. (Whitehorse)
- 2.5 It was recommended that the Arctic Council host a workshop to promote economic development (possibly every 2 years). (Yellowknife)
- 2.6 The Federal Government should make the Arctic Council the information and resource manager for all the Arctic research bodies (e.g. Arctic Institute, Inuit Circumpolar Conference, Canadian Circumpolar Institute) to provide an exchange with the Dene and other Polar nations. (Yellowknife)





- 2.7 In order to take have a visible presence and take northern views to the international polar stage, the Circumpolar Ambassador needs to do more outreach in northern Canada. (Yellowknife)
- 2.8 Canada's Arctic Council officials should put in place a process that would enable Inuit leaders to work with policy makers and assist the Arctic Council in developing policy that reflects Inuit needs. Northern organizations (including Aboriginal) should also be involved in the process and resources should be made available to these organizations to enable them to participate. (Iqaluit)
- 2.9 As a regional cooperation instrument, the Arctic Council should employ certain tools, including communication, research and the development of a central information base, education, and the encouragement of Aboriginal self-determination. (Iqaluit)
- 2.10 The Department of Foreign Affairs and International Trade should develop a northern/circumpolar group to support Mary Simon. This circumpolar foreign policy group should be northern in staffing, philosophy, awareness. (Iqaluit)
- 2.11 The Arctic Regional Board of the International Arctic Science Committee should be the arctic science advisory body for the Arctic Council. (Edmonton)
- 2.12 The Arctic Council should be a place to promote changes by constructive engagement. In addition, Canada should influence and encourage the two Arctic Council members that are at the same time members of the EU (Sweden and Finland) to promote understanding of the northern issues in the EU. (Edmonton)
- 2.13 Canada needs to invest sufficient economic and human resources to insure that the capacity exists nationally to provide material, intellectual and moral authority in support of its Arctic Council mission. (Edmonton)
- 2.14 The Government of Canada must promote the development of a network for linkages and information sharing between the various northern regions with respect to Aboriginal self-government initiatives. (Quebec)
- 2.15 The Arctic Council should be the focus of attention in the Department of Foreign Affairs and International Trade's circumpolar policy. (Quebec)
- 2.16 Canada must continue to play a leadership role within the Arctic Council in the future, as it has during its first two years. (Quebec)
- 2.17 Canada must make an effort to find solutions that would enable the Arctic Council to attain much more stable and substantive funding. (Quebec)
- 2.18 Canada must work to modify the decision-making process within the Arctic Council to make it more transparent, formal and especially more open to the participation of local populations and of the provinces and territories having northern regions. (Quebec)
- 2.19 Canada must promote the signing of sectoral agreements having convention status, to be applied by the Arctic Council. The mandate of the Arctic Council must be clearly redefined so as to integrate this objective. (Quebec)

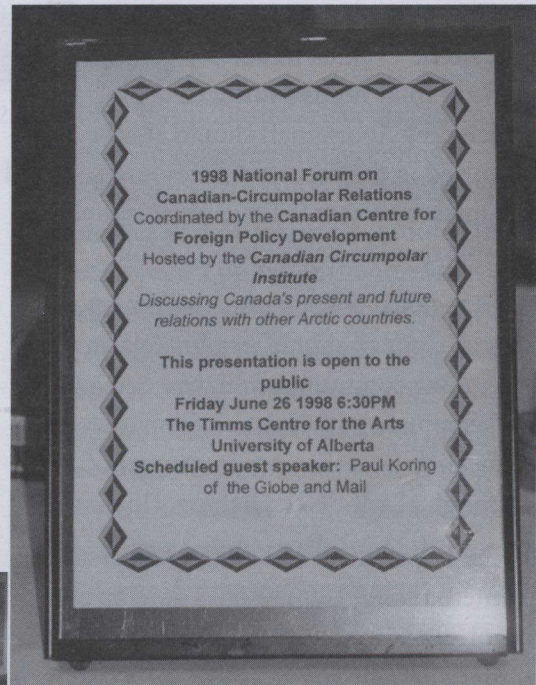




2.20 There was discussion on the role of the South in determining relations and policy for the circumpolar regions. It was agreed that this must not be determined solely by circumpolar peoples or solely by the south but rather it should be done on a partnership basis. The Arctic Council and other circumpolar institutions are instrumental to developing such partnerships. (Edmonton)

2.21 The Arctic Council should actively promote widespread awareness of the continuing importance of renewable resource utilization by northern peoples, and should commit resources and otherwise seek to counter the negative impacts of actions taken outside of the Arctic that adversely affect these customary practices. (Edmonton)

2.22 Canada should recommend that other circumpolar organizations aside from the Arctic Council be supported for regional confidence-building and peace-building. (Edmonton)







*“Because many of the pollutants that invade the circumpolar region originate elsewhere, no solution will be possible without international support, even if all eight Arctic Council members could reach accord on the need for specific measures. Which is why environmental degradation is unlikely to prompt broad international action unless it can be demonstrated that the consequences are both dire and will affect populations far outside the Arctic.”*

## Multilateral Relations

### Policy Options

- 3.1 Canada's northern population is small; this means it has limited influence. Canada should focus on promoting cooperation amongst all circumpolar countries so that they may learn from one another and strengthen their collective voice to the south. (Iqaluit)
- 3.2 Canada should promote more direct contact among circumpolar nations via northern routes. Examples used included the recent Canada Post agreement with Greenland, and the suggestion that travel from the NWT to Alaska (or the Yukon) should not have to be routed via southern Canada. (Iqaluit)
- 3.3 Canada should share its self government and land claims models and experiences that may be implemented in other Circumpolar countries, and promote further the exchanges of Aboriginal groups and delegations within Arctic countries. (Iqaluit)
- 3.4 The federal government should assess northern sovereignty and Arctic security with a view to working in joint responsibility with other polar countries on common problems and interests e.g. wildlife and pollution. In addition, participants suggested that, as Canada has no ability to police its waters and exert sovereignty, it needs to develop a capacity to support developments in the north and ensure sovereignty. (Iqaluit)
- 3.5 Canada should enforce regulation in other areas as well e.g. tourists trespass on Inuit lands and archaeological sites without permission, despite the existence of international standards for tourism. The presence of an increasing number of cruise ships is having a significant impact on the environment. (Iqaluit)
- 3.6 Canada should work to achieve an international framework agreement on Arctic development that incorporates conditions for appropriate levels of subsidiarity and which encourages the greatest degree of cooperation for sharing best practices. (Edmonton)





*“Three of the Arctic Council eight are now members of the European Union. For the new two, Sweden and Finland, the EU exerts a powerful new pull of economic, and perhaps eventually, political integration. The EU is in the midst of massive undertakings; a common currency, expansion to the East and structural reform. None of these need negate Nordic interest in pushing ahead in the Arctic, priorities will be set for foreign policy in the Nordic countries. And while all of the Nordic EU members can claim a history of more dynamic in their “Norths” than can Canada, the big pull right now is South. Not so in Norway, which having decided to eschew the EU, has, among the eight, set the highest priority on the Arctic Council”*

## Bilateral Relations

### Policy Options

- 4.1 To maximize the effectiveness of its environmental assistance programs to Russia, Canada should emphasize the strengthening of human and scientific capacity via scientific exchanges and technology transfers. (Quebec)
- 4.2 Through the Canada-Russia Agreement Canada should seek to unite international expertise in the North to utilize that expertise (“brain power”) that already exists. (Edmonton)
- 4.3 Canada needs to continue dialogue with the U.S. outside of established fora to try to resolve Canada-U.S. differences including whaling, sealing and environmental issues in general. (Iqaluit)
- 4.4 Participants agreed that international circumpolar exchanges for Inuit/northern peoples should be a priority, and that barriers to such activities should be reduced. One suggestion was that circumpolar passport requirements, between Canada and Greenland specifically, be reviewed. Immigration requirements impede travel among families who are separated by barriers (borders) perceived as artificial and sometimes not accepted. Immigration requirements also impede skill exchanges through such things as teacher exchanges, because of barriers to temporary employment in Canada. (Iqaluit)







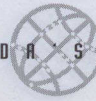
*“Equally, the ever-growing preponderance of trade and commerce flowing south seems to run counter to the often-voiced but rarely acted on visions of “opening up the north.”*

## Trade / Economic Development / Northern Economies

### Policy Options

- 5.1 Trade policy as a component of foreign policy should be developed with northern input, and should work to drop or reduce circumpolar trade barriers, particularly for the Inuit. (Iqaluit)
- 5.2 Canada should promote trade in animal products: many species are tradable, but Canadian policy prevents it from happening. (Iqaluit)
- 5.3 Canada should promote the removal of barriers such as those in the U.S. Marine Mammal Protection Act. (Iqaluit)
- 5.4 By developing markets and relationships, Canada can promote northern economic development, social and cultural well-being. (Iqaluit)
- 5.5 Canada should promote pro-sealing/pro-fur initiatives, such as sealskin clothing manufacture and trade, that are based on renewable resources and further, should act, on the international scene, to promote and support legal activities of its citizens, such as the bowhead whale hunt. (Iqaluit)
- 5.6 Communications and transportation routes and links should be considered within the context of developing a circumpolar trade policy. (Iqaluit)
- 5.7 Foreign policy should look more to the entrepreneurial factor by facilitating partnerships. (Edmonton)
- 5.8 Sectors that should be considered for promotion on an international level include cottage industries based on wildlife and traditional skills, and food processing businesses that rely on the harvesting of northern foods. Canada should also look to develop its expertise in areas such as land claim negotiation. (Iqaluit)
- 5.9 Sectors that need vigilance include the fishery. While it is becoming increasingly important to parts of Nunavut, there is increasing concern that overfishing in Arctic waters by international fisheries can endanger economic development. Shared stocks have lead to ongoing communications with Greenland; Nunavut participates in several international fora on areas identified within the Nunavut Land Claim Agreement. The Department of Foreign Affairs and International Trade should work with other government departments to address concerns about Canada’s inability to police its own waters. (Iqaluit)
- 5.10 Canada should develop and promote policies for the management of the Arctic oceans. (Edmonton)
- 5.11 Canada should ensure that economic benefits from northern products come north including jobs, manufacturing and economic development. (Iqaluit)



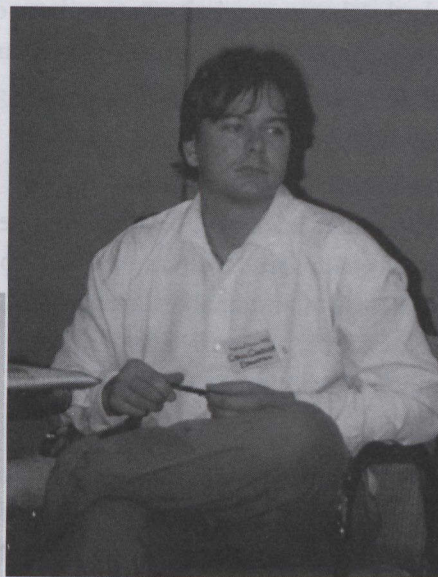
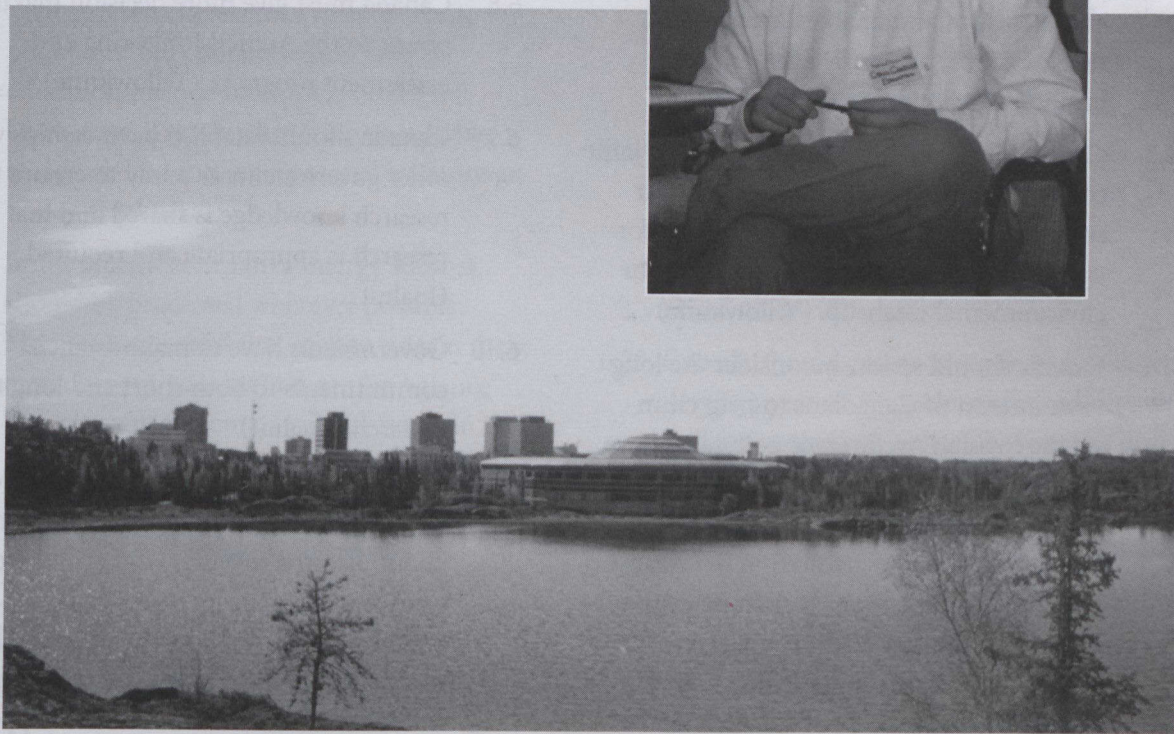


- 5.12 Canada should consider initiatives that help reduce the risk factor to an acceptable level for small and medium sized business wishing to invest in the north which is an acknowledged high risk market. (Edmonton)
- 5.13 Support to Canadian business by the Export Development Corporation needs to be reviewed to facilitate opportunities for Canadian companies to invest in northern markets. (Edmonton)
- 5.14 Canada should work to eliminate visa restrictions to ease the movement of northern peoples wanting to do business. (Edmonton)
- 5.15 Canada needs to encourage the "incubator" concept in Russia to help develop business opportunities. (Edmonton)
- 5.16 Neither human development nor economic development can be sustainable on their own. This inter-relationship should be reflected at the policy level. Canada should encourage recognition of the inter-related entrepreneurial and human potentials in all policy statements. (Edmonton)
- 5.17 Just as the health of the various circumpolar environments is inter-connected, so is the development of northern communities and economies. Canada must support initiatives to empower the peoples of the circumpolar Arctic as a whole. This includes initiatives that improve education and access to capital, and those that allow northerners to become more involved in determining who benefits from industry in the north. (Edmonton)
- 5.18 Canada must facilitate the movement of peoples and knowledge throughout the circumpolar area to help develop northern economies, communities and environmental protection. (Edmonton)
- 5.19 Canada should help northern peoples improve their access to capital. (Edmonton)
- 5.20 A northern foreign policy has to be realistic and develop relations to promote trade by encouraging an understanding of the needs of northern peoples, their culture and circumstances. (Edmonton)
- 5.21 There was concern over the rights of Indigenous Peoples in the circumpolar region in terms of profit-sharing from resource extraction. It was agreed that there should be some sort of guaranteed dividend from resource extraction profits. Some progress in this area has already been made in northern Canada but it was predicted that this will become a contentious issue for domestic and foreign policy in other northern nations. (Edmonton)
- 5.22 Canada could, via its foreign policy, allocate funds to promote the sharing of information about mega-project initiatives, so that each new project would benefit from the successes of previous ones by borrowing or adapting their ideas. (Quebec)
- 5.23 Canada should promote the establishment of discussion forums between economic officers and development officers from circumpolar regions to enable them to share their experiences and learn from the mistakes and successes of others. (Quebec)
- 5.24 The Canadian Government should promote trade in northern products and services, such as aviation, throughout the circumpolar region. (Quebec)





- 5.25 The trade component of circumpolar foreign policy should also promote the trade of northern products and expertise with the south, with the provision of appropriate controls to ensure that undue pressure is not placed on fragile resources. This must be done jointly with other Arctic nations, so as not to jeopardize limited markets. (Quebec)
- 5.26 Team Canada-type groups of business people and entrepreneurs from northern regions should travel across the circumpolar region to share information on economic development project opportunities. (Quebec)
- 5.27 Canada should promote the recognition that the Arctic is the homeland of its Indigenous Peoples and local communities, and that Arctic societies must share the benefits from the development taking place in these homelands. (Edmonton)
- 5.26 Given our expertise in remote delivery of health care, Canadian foreign policy should look at the export potential of our "distant" delivery health care systems. (Edmonton)







*“For many aboriginal peoples, sustainable development has been a central tenet of their lives and cultures for tens of thousands of years. Unsustainable development, therefore, is a direct threat to their very existence as peoples.”*

## Pollutants / Contaminants / Environment

### Policy Options

- 6.1 Canada should consider environmental concerns as basic to the development of foreign policy, and should work with countries where the contaminants originate, and ask other countries to suspend use of contaminants. Canada should also ensure that money is set aside for reclamation when relevant. (Iqaluit)
- 6.2 Canada should encourage and support dialogue and exchanges between diverse interest groups in the circumpolar region in the areas of sustainable development, renewable resources management, and business development. (Yellowknife)
- 6.3 Canada must take the lead on ensuring joint cooperation between richer circumpolar countries to ensure funds are available for training and the technology necessary for environmental clean-up. (Yellowknife)
- 6.4 Canada should seriously consider the long term interest of Canadians to help clean up the Russian Arctic since pollutants have no frontier. In addition it might provide opportunities for Canadian firms and industry to become involved in the clean-up processes. These actions cannot be imposed on the Russian population, but need to be planned and carried out in cooperation with them. The Arctic Council was considered to be an important forum to address related health issues. (Edmonton, Quebec)
- 6.5 Canada must ensure that an exchange of information be made between circumpolar countries on environmental impact processes monitoring and prevention. (Yellowknife)
- 6.6 Canada must promote policies to reduce airborne contaminants and global warming impacts. (Yellowknife)
- 6.7 Canada must be a leader by example in environmental “friendliness”.(Yellowknife)
- 6.8 Canada must give more decision making power to the Arctic Monitoring and assessment program. (Yellowknife)
- 6.9 Canada should establish partnerships with other governments as a way to ensure that research knowledge is shared and that the research is appropriate and required. (Iqaluit)
- 6.10 Governments have to make financial commitments to both short and long term research. (Iqaluit)
- 6.11 Canada should aim to integrate research and communications to ensure information about planned research, and results from previous research, get back to the communities. This integration would help convince funding bodies, nationally and internationally, to continue their support. (Iqaluit)

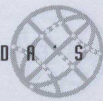




*Does a University of the Arctic matter?*

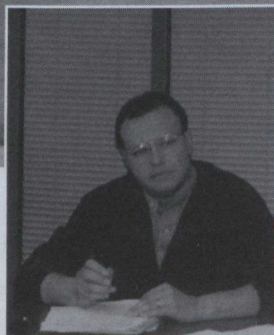
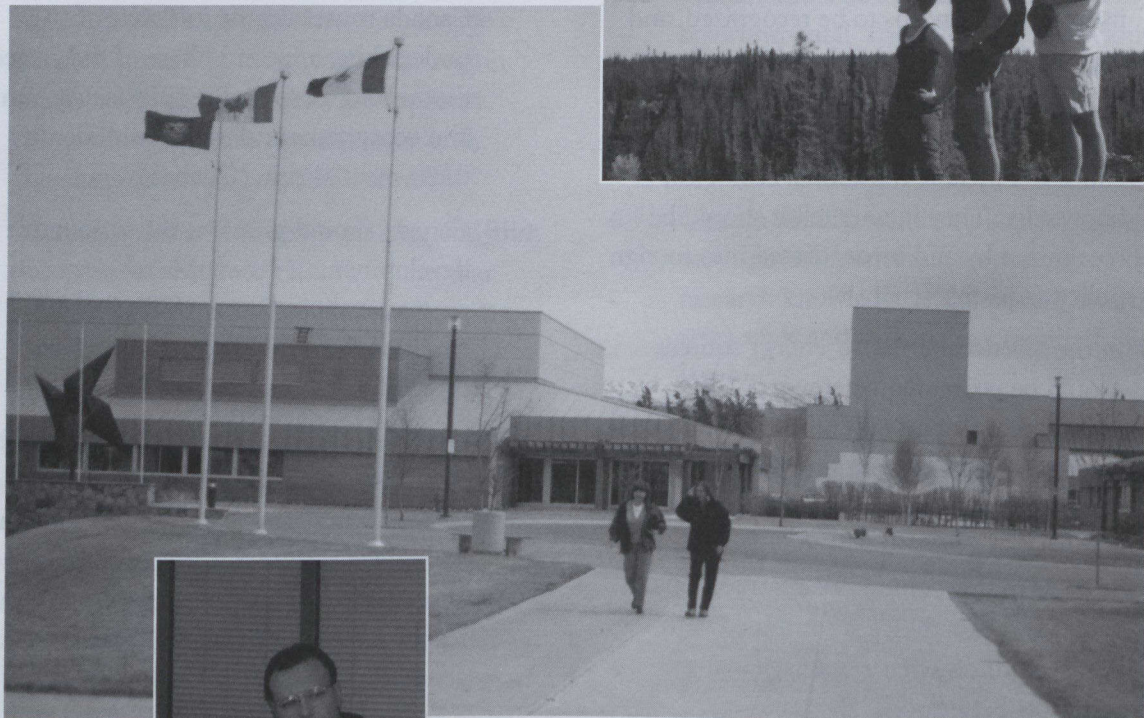
- 6.12 Canada should work to establish a central information base on all research conducted in the Arctic, past, present and planned. (Iqaluit)
- 6.13 With current fiscal realities, southerners need to be convinced, through education on issues such as climate change, pollutants etc., that research is important and that the Arctic is an essential research area. It should be emphasized that international agreements help to focus attention on Arctic issues and enhance their importance. (Iqaluit)
- 6.14 Participants who discussed traditional ecological knowledge emphasized that, while unwritten, a large body of knowledge about climate and wildlife exists that must be respected and used. Participants agreed that its importance needs to be recognized, and suggested that any considerations of areas such as research, resource management, pollutants and contamination, and education include traditional ecological knowledge. They further felt it should be recognized by and incorporated into foreign policy. (Iqaluit)
- 6.15 In the North “alternative” energy sources should be promoted wherever possible. Many cultures exist that seek to sustain their environment, to remain more “in balance”. The co-management of wildlife herds in the Canadian Arctic is one of the exemplary projects in this context, where traditional values and experience is combined with the best scientific advice to manage living resources better under dynamic circumstances. (Edmonton)
- 6.16 Canada should, in its foreign policy, and in collaboration with other circumpolar nations, promote products resulting from the responsible, sustainable and rational development of the North’s natural resources. To this end, the government should explain the economic need for wildlife harvesting by Aboriginals and demonstrate, comparatively, the environmental benefits of the use of renewable northern resources. (Quebec)
- 6.17 Canada should publicize Indigenous methods, models and perceptions internationally. (Edmonton)
- 6.18 The Arctic Monitoring and Assessment Program has provided large amounts of scientific data on the Arctic environment. Canada must take the initiative of undertaking a second phase of the project that would focus on the risks facing humans and ecosystems and that would identify those most at risk. (Quebec)
- 6.19 Canada should promote the sustainable development of renewable resources, in particular those that are linked to the traditional way of life of northern populations. (Quebec)
- 6.20 Canada should promote Arctic sustainable development which seeks improved human well-being through culturally-sensitive and equitable utilization of resources, while ensuring the effective conservation of these resources for the benefit of future generations. (Edmonton)





*For many aboriginal peoples, sustainable development is the normal state of their lives and culture for tens of thousands of years. Development, as we understand it, therefore, is a direct threat to their very existence.*

- 6.21 Canada should promote the harmonization of environmental protection standards and environmental project assessments, within Canada first and then at the circumpolar level, while taking regional characteristics into account. (Quebec)
- 6.22 The Canadian Government should ensure that decentralization and privatization in circumpolar regions do not take place at the expense of environmental protection. (Quebec)
- 6.23 The Canadian Polar Commission should be used to develop Canadian Arctic science policies. (Edmonton)
- 6.24 Canada should place increasing emphasis on international cooperation in scientific and technological matters in its circumpolar foreign policy. In order to fulfill Canada's international obligations however, increased resources should be allocated for northern monitoring and science which are currently in a state of crisis. (Edmonton, Quebec)







*“Does a University of the Arctic matter?”*

## Education / Youth / University of the Arctic

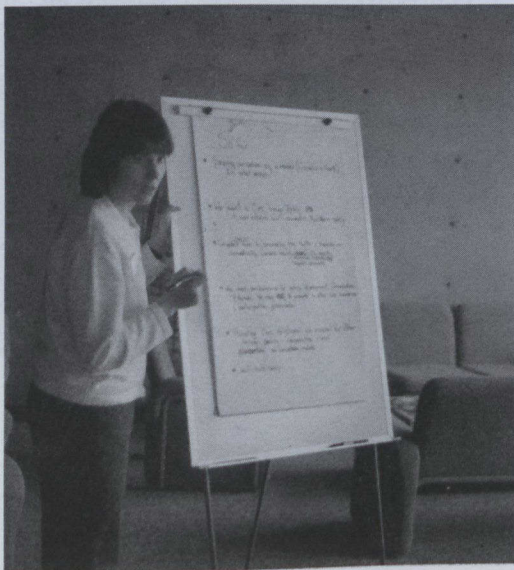
### Policy Options

- 7.1 Canada should encourage educational exchanges of instructors and students, within the circumpolar region. This should include technical knowledge, traditional knowledge, as well as academic programs. The University of the Arctic could play a major role. (Yellowknife)
- 7.2 Canada should develop means to enable northern communities to establish links with other northern countries by fostering the establishment of student exchange programs and promoting means of communication that would facilitate the establishment of these exchanges. (Quebec)
- 7.3 Canada must promote international education on environmental issues. This could be done through the University of the Arctic. (Yellowknife)
- 7.4 A focus of the University of the Arctic should be northern youth. It should strive to enlarge their perspective and increase pride; it should promote northern strengths and values, and sustain a link to the past. (Iqaluit)
- 7.5 Another focus for the University of the Arctic would be promotion, cooperation and communication about Arctic issues. (Iqaluit)
- 7.6 The University of the Arctic could enable youth to develop circumpolar relationships that would promote northern goals; could enable student exchanges; could become a forum to contribute to Canadian foreign policy and be a good mechanism to share circumpolar knowledge among participant nations and groups. (Iqaluit)
- 7.7 Elders, throughout the north, should help in the establishment of the University, to share past and cultural values, teach ancient lifestyles, as enjoyed by the Inuit, and considered today as a necessary option at both high school and advanced levels of education. (Iqaluit)
- 7.8 The University of the Arctic should use existing resources and expertise in circumpolar areas. (Iqaluit)
- 7.9 Canada should support the idea of the University of the Arctic and promote the use of Canadian experience in telecommunications and long-distance learning as well as making use of Canadian centers such as the Arctic College, Aurora College and the Yukon College. A role for southern Canadian universities, particularly in terms of a research component, should be defined. (Edmonton)





- 7.10 The University of the Arctic should be run by an international secretariat and utilize distance and remote learning, and develop curriculum in consultation with northerners, including Aboriginal peoples, and experts through techniques such as focus groups. (Iqaluit)
- 7.11 The University of the Arctic should take the following two conditions into account in its development and application: The University must involve northern teaching institutions, not just southern research centres, and take into account existing student exchange programs and framework agreements between universities and other educational and research institutions. (Quebec)
- 7.12 Canada should promote the coordination and networking of the different international cooperation-related initiatives, based on previously identified targets. The establishment of a University of the Arctic is one of the most promising means of promoting the development of these links and networks. (Quebec)
- 7.13 Participants who addressed the questions of children/youth and education discussed the difficulties of experiencing population growth at a time of declining resources for education and development. This was felt to be particularly important in that southern Canada is at a different demographic stage, and has different priorities. Participants speculated that this might also be a concern in other circumpolar countries, and felt that Canada could undertake a comparison with the situation in other circumpolar nations. The information could be interesting to all nations involved. There was extensive discussion of education and related issues. (Iqaluit)
- 7.14 Canada should recognize and support circumpolar education as a priority in the promotion of understanding and long-term issue resolution. (Edmonton)
- 7.15 The Government of Canada must advocate that northern countries take cultural distinctiveness into account in their application of educational and social programs and the resolution of health problems. (Quebec)
- 7.16 In regards to the use of modern means of communication in the north, Canada should promote the setting up of the necessary mechanisms for the defence, promotion and protection of the languages, cultures and ways of life of the circumpolar regions. (Quebec)

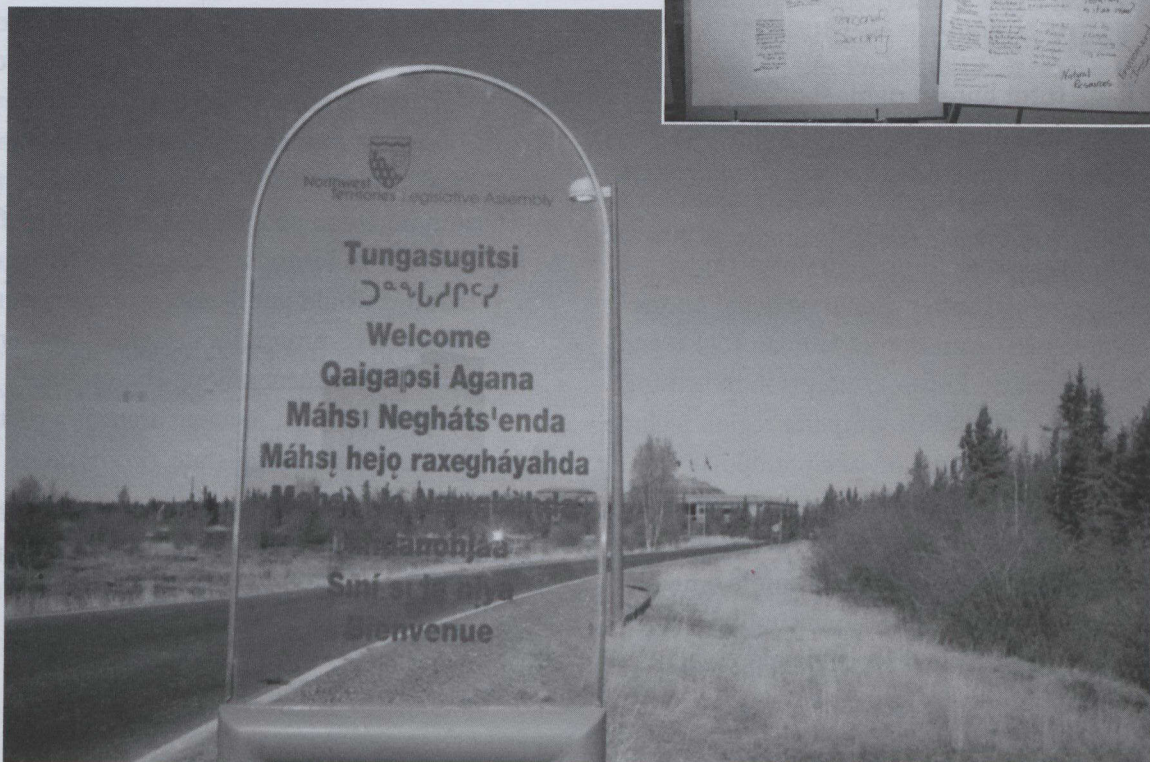
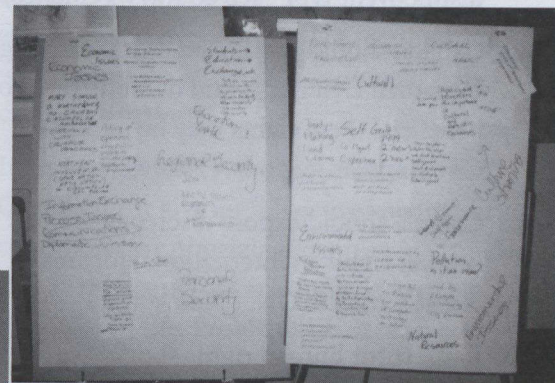






- 7.17 The Department of Foreign Affairs and International Trade should allocate more funds to international Arctic inter-university cooperation i.e. Academic Relations and Canadian Studies Abroad. (Quebec)
- 7.18 For Canada to become a leader of the north, we need to revitalize support to northern research and facilitate Canadian participation in northern knowledge networks through the University of the Arctic. (Edmonton)
- 7.19 Canada must recognize and support the human and knowledge resources of the circumpolar north and bring these to bear on problems particular to the circumpolar area. (Edmonton)
- 7.20 Canada should promote "Traditional Knowledge" and its implementation on a circumpolar scale. (Yellowknife)

- 7.21 Participants agreed that traditional knowledge exists throughout the north and continues to be integral to life. That in order to capture it, funding and cooperation are needed to help document it, and to ensure that it continues to be relevant and understood. Participants also insisted that it is the property of the Aboriginal groups who created it, and that concerns about intellectual property exist. (Iqaluit)







*“No Canadian foreign policy is complete and rightly so without the question of human rights being raised. Russia’s treatment of minorities, especially aboriginal peoples, is variously judged from inadequate to appalling. Some of them are on the verge of extinction.”*

## Human Rights

### Policy Options

- 8.1 The government should make respect for individual and collective rights one of the pillars of its circumpolar foreign policy, while taking into account the cultural distinctiveness of each country. (Quebec)
- 8.2 Canada should promote cultural exchanges of Canadian civil rights and demonstrate how beneficial these rights may be in other Circumpolar Regions. (Yellowknife)
- 8.3 Canada should expose discrepancies on human rights in international forums ie: Arctic Council, UN. (Yellowknife)
- 8.4 Respect for human rights should be integrated directly into development or scientific and technical cooperation projects. (Quebec)
- 8.5 The framework for foreign policy on Circumpolar issues should be based on the Universal Declaration of Human Rights and its covenants. Pivotal concepts in informing the policy for the circumpolar region include the self-determination of circumpolar peoples, civil society and peace building. In particular, there must be an adequate allocation of resources to promote human development and security including health care, education and social development. (Edmonton)
- 8.6 The Universal Declaration of Human Rights should be used as a guide to define a concept of self-determination, in which there are full partnerships with the peoples of the circumpolar region. (Edmonton)
- 8.7 Since this year is the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, a statement that has already been accepted, it can be used as a concept not to impose but to influence the acceptance of the self-determination of Indigenous and other circumpolar peoples. It must be made clear what the context of such a concept includes. Since self-determination is a heavily charged concept that creates confusion among policy makers, it should be defined in partnership with northern peoples and should be defined with the exclusion of secession. It was agreed that this would not likely pose a problem for northern communities in Canada as there is a general agreement among circumpolar peoples that the Canadian arctic is a part of the Canadian nation-state. (Edmonton)
- 8.8 The Government of Canada must promote the respect of human rights in its circumpolar foreign policy. (Quebec)





*“The difficulty, perhaps especially for Canada, where the north has the least domestic weight among any of the Arctic eight, is that any “circumpolar” dimension in foreign policy will require full force of the national government. It is unlikely to enjoy that backing unless that dimension is seen as directly relevant to all Canadians.”*

## Connecting Domestic and Foreign Policy

### Policy Options

- 9.1 Canada should promote the positive aspects of the Canadian north to other Canadians and peoples of the world. This will be a contrast to what appears to be reliance on issue dominated publicity that focuses attention on crises situations, such as contaminant migration, or on resource use conflicts, such as the debate around the 10-02 lands. (Whitehorse)
- 9.2 Participants noted in diverse ways the importance of the relationship of northerners with each other, both nationally and in the circumpolar context, and with southerners of all nations. The importance of educating southerners to northern issues and realities, both those specific to the north and those that may have major impact on an unaware South, underlay many comments about education, barriers, etc. (Iqaluit)
- 9.3 Many felt that, by strengthening northern ties, we can increase the collective northern voice. Thus a strong voice coming from the circumpolar north may be able to exert a stronger impact on southern-dominated policy development in the various nations involved. (Iqaluit)
- 9.4 Canada needs to seriously address interjurisdictional problems. It is not possible to divorce domestic policy from foreign policy issues. The Nunavut Land Claim Agreement contains areas in which interjurisdictional activities and negotiations are required, and which must be recognized in foreign policy creation. (Iqaluit)
- 9.5 In its foreign policy, the Government of Canada must give an “objective” picture of conditions for Aboriginal peoples in Canada and avoid projecting an idealized image of their way of life. Problems do exist in our country and it is important that this be recognized. (Quebec)
- 9.6 In order for Canada to play a leadership role, it is recommended that Canadian foreign policy reflect consistency with domestic values in policy initiatives. (Whitehorse)
- 9.7 Canada’s national policies should form the basis of our international policies. (Edmonton)





*"Something Regional is happening. There are new relationships between European Canadians and Aboriginal Peoples in land claims, and self government. This is an exciting time of looking for options, based on a new value system, a new idea of development. Humanity has an opportunity to do it right."*

Sally Ross  
President of Yukon College - White Horse

*"...this is demonstrative of genuine efforts to democratize the foreign policy decision making process."*

St. Mary's University Foreign Policy Students

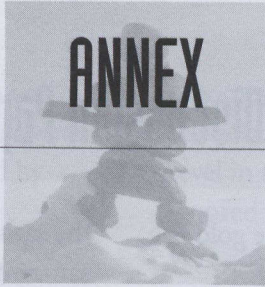
*"...in 1936...the culture the Inuit had evolved so carefully and so well, their economy was based on hunting and sharing, with social conditions governed by strict avoidance of any manifestation of anger or selfishness."*

Graham Rowley  
Northern Science Award - April 23, 1998

*"The conditions under which he travelled and worked were primitive by today's standards, yet he had a wonderful vision for the future of the Arctic."*

Doreen Larsen Riedel about her father,  
Captain Henry Larsen ( RCMP, St. Roch)





# Foreign Policy and the Circumpolar Dimension

Prepared by Paul Koring  
for the 1998 National Forum on Canada's International Relations  
April 1998





## A Discussion Paper

A 100 years ago this summer the Klondike gold fields swarmed with thousands of (mostly American) prospectors. For a brief, shining moment, Dawson City was the biggest metropolis West of St. Louis and North of San Francisco. The glamour and the excitement of the North gripped Canadian imaginations. Ottawa, fearing the rush of foreigners would undermine its shaky hold on the vast, and hitherto, largely ignored North, dispatched that most Canadian of icons, the Mounties, to maintain order and good government.

Since then, but only occasionally, there have been similar arousals of our Northern passions; usually inspired by equally romantic events or some sudden sense of wronged violation. Soviet satellites spewing radioactive debris across the North West Territories, the plucky voyage of the *St. Roch*, the Berger Inquiry, the Northwest Passage transits of the U.S. vessels *Manhattan* and the *Polar Sea*.

In between times, the North has been largely ignored, even as it has remained essential.

A sense of "Northern-ness" has long been central to Canadian identity. The North stirs our collective soul. It seems almost elemental to our "Canadian-ness", even for the vast majority huddled along the U.S. border, who never have, nor likely ever will venture far from the growing, multi-ethnic, urban sprawls that are homes to most Canadians. For them, Muskoka is North, and the Arctic a place from whence the worst of the winter weather comes.

Not that there is anything wrong with that. Identity isn't undermined by absence of direct experience. And, indeed, our North wouldn't be

the same, nor would most Canadians have the same emotional attachment to it if they lived there. Because it would then no longer be that romantic, special vastness which is mostly ignored but, episodically, inspires great passion in us.

In fact, perhaps alone among countries for whom a sense of "Northern-ness" is fundamental to their sense of identity, the North plays a relatively small, in some aspects, minute role in Canadian lifestyles. The political, economic, cultural centres of gravity are far to the South. If anything, that non-Northern reality is growing, even in terms of romantic identity. New Canadians, preponderantly not like their predecessors from Europe, will perhaps be less stirred by romantic tales of the North, of French and British explorers or the Company of Gentlemen Adventurers. Equally the ever-growing preponderance of trade and commerce flowing South seems to run counter to the often-voiced but rarely acted on visions of "opening up the North".

Any consideration of a "Northern" or "Circumpolar" dimension to Canadian foreign policy cannot proceed just because a small minority believes it should. Nor will romantic attachment suffice to support any lasting policy. For foreign policy, unlike sense of self, is rarely driven by sentimentality. Instead, "interests", political realities, the pursuit of prosperity, fear of threat, and even public outrage or public enthusiasm impels governments to act, to respond, and sometimes to lead.

Consider, the remarkable, successful, and largely Canadian-led effort to ban anti-personnel land mines, the growing succession of free trade agreements, Ottawa's longstanding dispute with





Washington over Cuba, and the brief “fish war” with Spain. Although very different, they all were (and are) broadly endorsed and supported by most Canadians.

Yet to consider a “Northern” or “Circumpolar” dimension to Canadian foreign policy while domestically the North remains — save for those brief passionate moments — below the horizon of Canadian political consciousness, may be a tall order. For, if it is only important to the current stakeholders, Northerners and a small group of Southerners whose lives are tied to the North by vocation or avocation, then there will be not much interest.

Conversely, if the North, in terms of its opportunities and its challenges, is directly relevant to the rest of Canada’s future and its relations abroad, then the constituency must be broadened beyond the existing stakeholders.

To be blunt; if a “Northern” or “Circumpolar” dimension to Canadian foreign policy matters only to those who attend forums like these, then it won’t happen. Broadening the domestic constituency may be the biggest hurdle to the development of any vibrant and meaningful “Northern” or “Circumpolar” dimension to Canadian foreign policy.

“The problem”, as Franklyn Griffiths says, “comes down to the great disconnectedness. Arctic (and) Northern spaces and issues in Canada are separated from the rest of the country. Canada as a whole is disconnected from the Circumpolar world. Circumpolar relations are disconnected from the rest of world affairs and from the preoccupations and priorities of the centres of decision to the South.”

Too often, perhaps, the North is regarded in isolation, perhaps especially by those, Northerners and the small cadre of professionals, whose

preoccupation is with “things” Northern. This self-selected group seems sometimes to almost revel in the lament that they and the North are ignored and misunderstood by “outsiders”.

Yet without some broader relevance to non-Northerners, the paradox of Canadians at once “feeling” Northern yet giving the North short shrift on the national agenda, seems likely to extend to foreign policy.

### Just whose North is it anyway — lines on maps, real or imagined threats

Old-fashioned foreign policy began with the assertion of sovereignty and the protection of the nation state against “foreign” threats. Canada with its “world’s longest undefended border” has long been able to place a lower priority on security as a foreign policy imperative. And now, in the post-Cold War world, it is increasingly suggested that with the end of the superpower rivalry and its strange logic of stability through mutually assured destruction, a new dawning in international relations is at hand. That the new threats are collective; like global warming or trans-boundary pollution or errant asteroids or fast-mutating new epidemics.

Perhaps. But after a decade filled with genocide, ethnic cleansing, the violent disintegration of formerly proud federations, and the proliferation of chemical and biological weapons among rogue states, it may be too soon to dismiss the old threats.

The question may be whether new means can achieve new ends, or whether Canada would be at risk of relinquishing its sometimes tenuous hold on “our” Arctic by abandoning the old means.





Every Canadian international maritime boundary in the North is disputed, or open to challenge. Canada has only marginal capability to challenge aerial “incursions” and no capability to even know of submerged ones. Yet if the sense of national, as opposed to just

Northern outrage over real or imagined challenges to Canadian “sovereignty” — remember the Polar Sea — are anything to go by, nothing Northern matters more to Canadians than the “threat” posed by our closest ally’s icebreaker ploughing through our Northwest Passage.

The spat with Spain made all Canadians, not just beleaguered cod fishers, into stakeholders on the issues of fisheries conservation. It may be a lesson usefully applied in the North. A broad sense of outrage over trespass on “our” Arctic may not be the cornerstone for a “Circumpolar” foreign policy as envisaged by its most ardent adherents, but it remains a likely Canadian sentiment for some time to come. The challenge may be to yoke that proprietorial sense to a larger purpose.

While no one is likely to oppose the ideal of a demilitarized Arctic, where disputed boundaries matter naught, because the old rivalries and rigidities have been melted away by cozy, constructive, co-operation, it may be premature to abandon the primacy of sovereignty and security as elements of foreign policy.

Soviet and U.S. nuclear submarines may no longer be playing cat and mouse beneath the ice in Canadian waters. But if they are, Canadians don’t know. And if the Canadian government knows (because as senior defence officials like to hint, “the Americans tell us,”) ordinary Canadians don’t know because Ottawa is obliged to keep secret whatever the Americans say about their nuclear submarine operations.

The purchase of four, nearly-new British submarines won’t help much, because they will have no serious under-ice capability, although they will oblige the Americans to keep sharing some secrets, if only so their Arctic-bound subs don’t bump into Canadian ones prowling the Atlantic and Pacific coasts.

Some would argue that it is better not to know, for in the absence of being able to do anything, save protest, being known to know might actually undermine Canadian claims.

Yet the issue of knowing what’s going on in “our” Arctic and beyond, in the Polar Basin, isn’t just about sovereignty — old-fashioned or otherwise. Whether it is tourist-toting icebreakers, submarine tankers, marine mammal migrations, airborne toxins or just the pursuit of science, monitoring the Arctic seems a prerequisite for formulating policy. What is equally clear is that “knowing” is hugely expensive.

Consider this paradox. Perhaps the single most valuable contributor to the base of knowledge about the subsurface Arctic Basin today is a nuclear-powered U.S. Navy hunter-killer submarine, which has been dedicated to research by Washington as part of a four-year program.

If Canada is to have a “Circumpolar” dimension to its foreign policy, would we oppose such operations because the vessel is nuclear-powered or because it is a naval vessel. Or support them because it furthers science or because the sub belongs to our closest friends and ally. And would our stance change if we knew that research was being conducted in our waters. Or being done by a Russian submarine. Or would it be okay for anybody’s submarine to operate anywhere under the ice as long as the fruits of the research were shared. And how would we know.





## Shared North: shared interests or other players, other priorities?

Much is made of the commonality that links the Circumpolar nations; of shared geography, similar climates, the bonds of similar isolation, joint challenges and, in the case of the Inuit, the ties of history, culture and (to some extent) language.

Without diminishing those shared interests, it may be useful to put them in some perspective. For any "Circumpolar" dimension in foreign policy, and not just in Canada, will only be a part of the larger foreign policy picture.

So while a new era of opportunity may be opening in the Circumpolar Arctic, other currents are pulling in other directions.

Three of the Arctic Council eight are now members of the EU (European Union). For the new two, Sweden and Finland, the EU exerts a powerful new pull of economic, and perhaps eventually, political integration. The EU is in the midst of massive undertakings; a common currency, expansion to the East and structural reform. None of these need negate Nordic interest in pushing ahead in the Arctic, priorities will be set for foreign policy in the Nordic countries. And, while all of the Nordic EU members can claim a history of more dynamic involvement in their "Norths" than can Canada, the big pull right now is South.

Not so in Norway, which having decided to eschew the EU, has, among the eight, set the highest priority on the Arctic Council. Like many medium-sized nations, Norway has a natural inclination for multilateralism. Yet its unique circumstances, some of them inherently Northern, led Norwegians to twice reject EU membership. With NATO's (North Atlantic Treaty Organization) role diminished and its future

uncertain, Norway is keen to find new fora in which it can play a significant role. It was a key co-leader, with Canada, in the drive to ban anti-personnel land mines and has pushed hard for even closer ties with Canada, both bilaterally and in multilateral fora. Still, Norway is, and will likely remain, spiritedly individualistic in some of its foreign policy, as its successful intervention in the Middle East, and its willingness to defy the world by restarting Minke whale harvesting, demonstrate.

Iceland, the smallest of the eight, is also toying in strengthening its relations with the EU. It is also, in many ways, the least Arctic of the eight.

Denmark, with its stewardship over Greenland and, like its Nordic neighbours, a Northern outlook driven by both history and geography, has actively promoted the Arctic Council. But other preoccupations, closer to home, are driving its foreign policy. Not only does Denmark want to see a "Northern" dimension to EU policies, but it has focussed on the tangled, and rapid development of the Baltic region.

Russia's foreign policy, still shaken by the end of its superpower status and the disintegration of the Soviet Union, is chaotic. The Warsaw Pact has collapsed. NATO is seen, sometimes threateningly, marching Eastward and Moscow's once-considerable clout in Africa, the Middle East and Central Asia is in disarray.

Both the direction and commitment to any "Circumpolar" policy, and for that matter domestic policy in its own vast North, remain obscure and could change overnight.

The United States, the least enthusiastic about the founding of the Arctic Council, seems as yet undecided whether the grouping poses an impediment to furthering U.S. interests — still overwhelmingly strategic and economic — in the





circumpolar world, or whether it will evolve into a useful forum. If, from Washington's perspective, it becomes just another multilateral arena for moaning about the United States, it will continue to remain a minor item on a crowded U.S. foreign policy agenda.

As in Canada, unless there is real and present relevance to the broader populations of all of the Arctic eight, the Council may become marginalized, or worse, be ignored. And given the Council's requirement for consensus, the disinterest or disinclination of any one capital will be enough to stunt its evolution.

It may be that the more modest its goals, the less likely the Arctic Council will be paralyzed.

### **Arctic Council: great Canadian initiative**

Mikhail Gorbachev gets the nod for first mooted the idea of an Arctic "zone of peace" but, quite rightly, successive Canadian governments deserve the credit for leadership in creating and sustaining the fledgling Arctic Council. In the nine years since former prime minister Brian Mulroney first proposed a grouping of the Circumpolar nations, the Council has overcome U.S. reluctance and become a functioning, if underfunded, reality. Bold in concept, and innovative in its membership structure, especially with respect to the inclusion of pan-national aboriginal organizations, the Council remains an unfulfilled promise.

From a formal policy standpoint, the Council already is regarded as the key institution for our Circumpolar policy.

"Canada is of the strong view", says Foreign Affairs, "that a forum is needed to promote cooperation and concerted action, and to bring political focus to addressing the urgent issues

affecting the Circumpolar North. These issues go beyond those related to the protection of the environment."

But, and it's a big "But", bold ideas don't necessarily become viable realities. Nor does unstinting and impressive staff work — and the Council has been nurtured by a few remarkably dedicated officials, notably Canadians and Norwegians — make an institution successful. (Otherwise the League of Nations wouldn't have failed.)

So far, while there has been considerable activity, particularly on environmental co-operation, and despite extremely limited resources, the Council has neither captured any broad public attention nor emerged as the primary forum for Ottawa (or any other of the member governments) to deal with its Northern neighbours.

That the Arctic Council "should" emerge as that primary forum seems to be almost an article of faith among stakeholders. Broader support remains elusive. It may be that only the emergence of contentious issues will attract sufficient public attention and thus raise both the expectations and the profile of the Arctic Council.

### **Human rights and self-determination**

No Canadian foreign policy discussion is complete, and rightly so, without the question of human rights being raised. Yet it seems largely absent, even among the relative few, concerned about developing a "Circumpolar" foreign policy dimension. It cannot, however, be avoided. Russia's treatment of minorities, especially aboriginal peoples, is variously judged from inadequate to appalling. Some of them are on the verge of extinction.





The degree of importance Canada places on human rights within a foreign policy context varies, not so much with the type and degree of abuse or repression, but with other considerations. For instance, human rights were paramount for decades in defining relations with South Africa, and dominated the Commonwealth agenda. In China, they have been subordinated to trade and investment. Constructive engagement versus vigorous condemnation with shades of grey in between. Consider Cuba, consider Nigeria. Two different approaches. Both may be perfectly justified.

Some approach will have to be chosen with respect to Russia and its human rights abuses in the North. Irrespective of whether Canada opts to trumpet the rights of aboriginal peoples in other Arctic Council nations, or soft pedal the issue, our own record with respect to First Nations, both in the past and today, will be raised. Indeed, Canada's human rights record with respect to aboriginal peoples is hardly above reproach.

For Canada, the issue is twice bedevilled. First of all, like China, Russia is probably simply too big and too important to allow purity on human rights issues to dominate relations. Secondly, and more importantly, any foreign policy position on the whole vexed question of collective minority rights, both with respect to aboriginal peoples and ethnic or linguistic minority, will reverberate in the domestic Canadian political agenda.

To be blunt: how will it play in Quebec if Ottawa is supporting the right of self-determination of minorities elsewhere.

It is, in short, a minefield, in the shaping of a "Circumpolar" foreign policy.

For while Canada may have much to offer and to share in terms of its accumulated experience in land claims, treaty settlements, even the creation

of new types of sub-national entities — witness Nunavut — that experience may be neither welcome nor relevant in Russia.

Equally problematic and closely-related, is the question of Canada's clearly articulated foreign policy priority of promoting democratic development. Just as that policy priority has entangled our relations with some Latin American countries, so it seems certain to do the same, with respect to Russia in a Circumpolar context.

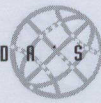
### Many irons in many fires. Is there enough heat?

If memberships are the criteria, Canada's commitment to multilateral fora is unmatched. APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), NAFTA (North American Free Trade Agreement), NATO, the Commonwealth, the Francophonie, OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), OSCE (Organization on Security and Cooperation in Europe), UN (United Nations), WTO (World Trade Organization), the list goes on.

If that weren't enough, the current government has made two more hemispheres, the Americas and Asia-Pacific, specific priorities. After long shying away, for fear of bedevilling relations with Washington, we have joined the OAS (Organization of American States). And now, this spring, there is a spirited diplomatic effort to again win a two-year seat on the UN Security Council.

All those commitments, new interests, new priorities, not to mention new embassies in the plethora of states which didn't even exist a decade ago, must be set against sharp cuts in foreign affairs spending and even sharper cuts to Canada's assistance to developing societies.





Just where is the “Circumpolar” dimension supposed to fit in the larger scheme of foreign policy. And, can it really compete — especially in the continued absence of a broad national constituency of interest — for sufficient share of the foreign affairs budget to become more than just a token. Unless taxes are increased, or other federal spending envelopes, perhaps Health or Defence, are raided, the cost of developing a meaningful “Northern” dimension to foreign policy will come at the expense of other foreign affairs initiatives. In that context, spending less on the UN or trade development, or the promotion of Canadian culture abroad, may meet stiff resistance from other and larger Canadian interest groups.

### Subsidiarity and informal links

Perhaps the most remarkable and impressive Circumpolar achievement to date is not the Arctic Council, which ultimately is the child of nation states, but the myriad links across boundaries which have been created by Northerners. Often those links have been established without support from national governments. Sometimes without even their knowledge. First Nations, scientists, regional governments and sub-regional entities have created a web that spans the top of the globe. The ICC (Inuit Circumpolar Conference), has demonstrated that a pan-Arctic organization can be effective without sheltering under the umbrella of a government-to-government organization. Similarly, the Northern Forum, which includes members as diverse as Lapland, Dornod in Mongolia, several regions in Northern Russia, Alaska and Alberta has underscored the value of region-to-region grouping. Smaller, formalized groupings, span the Nordic countries, and link the Canadian territories with Alaska.

Informal linkages, ranging from the Arctic Winter Games, to exchange visits by local and municipal authorities, are even more diverse.

These are universally applauded as important, not only in themselves, but as building blocks to develop a “Circumpolar” dimension in the larger foreign policy context. However, there seems to have been little consideration of the danger for larger, more formal structures, like the Arctic Council, created at the level of national governments, to dominate and perhaps even throttle the lower-level linkages.

At least worthy of discussion is whether the widely-held objective of a vibrant, effective Arctic Council, and the continued development of myriad lesser links are mutually compatible.

Canada, notably in the francophonie, where Quebec and New Brunswick also have seats at the table, has been a leader in developing the concept of multi-level representation in multilateral institutions. Is that type of structure workable? Does Canada want to champion it with respect to Circumpolar affairs?

There is an allied notion, proposed by some Northerners and others, that they as stakeholders, should be the prime movers in determining Arctic and Circumpolar policy. The difficulty, perhaps especially for Canada, where the North has the least domestic weight among any of the Arctic eight, is that any “Circumpolar” dimension in foreign policy will require full force of the national government. It is unlikely to enjoy that backing unless that dimension is seen as directly relevant to all Canadians.





## Lessons from the hole in the Ozone

Concern about global warming, the slow accumulative poisoning of the Arctic food chain, the dumping, especially off the Kola Peninsula of Russian submarine reactors and other nuclear wastes, water and airborne pollutants and the mess left by military and industrial sites throughout the Circumpolar region, has put environmental protection near the top of everyone's "Arctic" agenda. Even Russia, beset with the enormous post-Soviet problems of building both a democracy and rebuilding a shattered economy, has promoted environmental issues. Boris Yeltsin once told Audrey McLaughlin that he too was worried about nuclear dumping off the Kola and suggested she ask Ottawa to pay for the clean-up.

The Arctic Council, itself an outgrowth of the AEPS (the Arctic Environmental Protection Strategy), can expect to have environmental issues high on its agenda.

Because many of the pollutants that invade the Circumpolar region originate elsewhere, no solution will be possible without broad international support, even if all eight Arctic Council members could reach accord on the need for specific measures.

Which is why environmental degradation in the Arctic is unlikely to prompt broad international action unless, and until, it can be demonstrated that the consequences are both sufficiently dire and will affect populations far outside the Arctic.

It wasn't worry about Antarctic penguins that made repairing the hole in the Ozone possible. It was the fear of skin cancer, shared by hundreds of millions of sun lovers across the United States and the rest of the industrialized world, that provided the international political impetus to tackle the causes.

In the Arctic, where environmental problems are localized, the solutions are unlikely to require multilateral intervention. But where they are sourced beyond the Arctic, the newly-formed Arctic Council may not offer sufficient scope for solutions.

## Sustainable Development

This should be easy. After all, the alternative ultimately leads to the exhaustion of the planet's resources, and presumably the end of human civilization.

Yet nothing on the Northern agenda seems more problematic. First and foremost, there is no agreement on what sustainable development means.

Does it include large-scale hydrocarbon projects, or only if the proceeds are somehow ploughed back into the region? On what basis are extractive industries acceptable?

For some sustainable development is a red flag. Among some corporate interests, it is seen as an impossible and irresponsible crusade, that will ruin them.

For many aboriginal peoples, sustainable development has been a central tenet of their lives and cultures for tens of thousands of years. Unsustainable development, therefore, is a direct threat to their very existence as peoples.

Developing any strategy where sustainable development is promoted within Canada's North, let alone projecting it as a element of Circumpolar foreign policy, remains in its infancy.

Not least the difficulty is in definition.

For instance, the impressive report of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, which devotes





considerable attention to sustainable development, includes among one of its recommendations, the following: support the sustainable utilization of non-renewable resources, especially by indigenous peoples. What does that mean?

### Prosperity, security and the projection of Canadian values

These are the three pillars on which Canadian foreign policy is supposed to rest, as articulated by the government in 1995.

In Canada, in the North, or at least in large areas of it, many of its aboriginal peoples don't enjoy the first two. Some Northern communities live on the verge of poverty, beset by social ills, beyond compare to the majority of Canadians. With Canadian sovereignty uncertain in much of the High Arctic, security in the traditional sense is unassured, even in the absence of any current direct threat.

Meanwhile, in the broader definitions of security, which many now hold to include collective environmental security and the protection of cultures and peoples, not just states, at least some of the inhabitants of Canada's North remain in peril.

The challenge then, is not just to project Canadian values including democracy and human rights as a "Circumpolar" dimension of Canadian foreign policy, but to achieve them in the Canadian North.

### Questions to Consider?

1. Aside from the often-passionate, stakeholders championing a "Northern" or "circumpolar" dimension in Canadian foreign policy, does such an effort have any relevance or importance for the overwhelming majority of Canadians? If so, what is it, and how can Canadians be convinced?
2. Does the creation of the Arctic Council really offer multilateral opportunities for pan-Arctic efforts, or is it more likely to bedevil Canada's overwhelmingly important bilateral relationship with the United States, and, albeit to a lesser extent, bilateral relations with other Arctic Council members?
3. Should Canada, in the name of human rights, champion the political aims of indigenous peoples, especially in Russia, and what will be the consequent cost of the broader relationship with Moscow?
4. Does a University of the Arctic matter or is it a last-minute effort to find something to show at the first Arctic Council summit?
5. Should geography, rather than demography, history and trade, take a leading role in determining Canadian foreign policy?

