



Een blik op het Noorden: de rol van België in het Arctisch gebied

Karen VAN LOON

Karen VAN LOON is onderzoeker binnen het European Affairs Programme bij Egmont–Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen waar zij voornamelijk werkt rond Arctische beleidskwesties. Voordien was zij als onderzoeksmedewerker verbonden aan de Universiteit Antwerpen. Zij is nu Praktijkassistent Politieke Wetenschappen verbonden aan de KU Leuven Campus Kulak Kortrijk.

La région de l'Arctique est redevenue une zone d'une grande importance géostratégique et attire de plus en plus l'attention de notre pays. L'accélération du changement climatique a modifié les conditions de vie dans la région. La perspective d'une augmentation des activités commerciales et des progrès technologiques rapides, combinée à un intérêt extrarégional croissant et à une augmentation des connaissances, de l'expérience et des capacités de travail dans la région arctique, implique que la région est de plus en plus connectée au reste du monde et y est, de ce fait, de plus en plus intégrée. À mesure que ce processus s'intensifie, les évolutions dans la région de l'Arctique auront des répercussions qui pourraient considérablement modifier l'équilibre des pouvoirs au niveau mondial ainsi que l'expression des rivalités et les modes de concurrence entre les grandes puissances. S'il est possible que tous ces changements se déroulent pacifiquement, la possibilité de changements soudains et rapides ainsi que l'éventualité de chocs imprévisibles ne garantissent pourtant pas la stabilité que tout le monde souhaite.

Het Arctisch gebied warmt bijna vier keer sneller op dan de rest van de planeet. Klimaatverandering transformeert de regio en zorgt voor belangrijke uitdagingen op het gebied van veiligheid en defensie, toegang en navigatie, energie, infrastructuur, samenwerking en bestuur. Als gevolg daarvan richten staten in en buiten de regio hun aandacht op het gebied, met belangrijke gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit in de regio.



© BE Defensie

Ook in België staat deze regio de laatste jaren hoger op de agenda. Op 21 december 2021 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers bijna unaniem een resolutie goed inzake het uitwerken van een Belgische strategie met betrekking tot het Arctisch gebied, die aandacht heeft voor de klimaatcrisis en de veiligheidsuitdagingen in de regio.¹ Naar aanleiding van de toenemende toegankelijkheid van de noordelijke vaarroutes wordt het Arctisch gebied in de Nationale Veiligheidsstrategie van 2021² ook vermeld als een regio met een risico op nieuwe conflicthaarden in de context van economische veiligheid. Minister van Buitenlandse Zaken Hadja Lahbib wees er in haar algemene beleidsnota Buitenlandse Betrekkingen, Europese Zaken, Buitenlandse Handel van 2022³ op dat het Arctisch gebied steeds belangrijker zal worden, zowel op het vlak van klimaatverandering als wat betreft geostrategische en economische uitdagingen.

¹ <https://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/2027/55k2027007.pdf>

² https://www.premier.be/sites/default/files/articles/NVS_Online_NL.pdf

³ <https://lahbib.belgium.be/sites/default/files/articles/Note%20de%20Politique%20G%C3%A9n%C3%A9rale%20-%20Beleidsnota%202022-2033.pdf>

In het Arctisch gebied is er een uitgebreide en gelaagde bestuursstructuur aanwezig om regionale aangelegenheden te behartigen. De Arctische Raad is het belangrijkste forum voor intergouvernementele samenwerking in de regio, waarin de acht Arctische staten vertegenwoordigd zijn, samen met zes organisaties van inheemse bevolkingsgroepen en 32 waarnemers waaronder niet-Arctische staten, internationale organisaties, interparlementaire organisaties en ngo's. Een waarnemersrol voor België, zoals aanbevolen wordt in de Nationale Veiligheidsstrategie, zou ons land een platform bieden om evoluties in de regio op te volgen en deel te nemen aan werkgroepen rond milieu, klimaat en duurzame ontwikkeling.

Van zelfverklaard “Arctisch exceptionalisme” tot de realiteit van 24 februari 2022

Het Arctisch gebied heeft lange tijd aan de zijlijn van het internationale toneel gestaan. Zijn afgelegen en grotendeels ontoegankelijke omgeving maakte de regio irrelevant voor de meeste defensiegerelateerde aangelegenheden, met uitzondering van zijn rol in strategische afschrikking tijdens de Koude Oorlog. De regio omschreef zichzelf sinds eind 1990 vaak als een zone van “Arctisch exceptionalisme”, een vreedzaam gebied met weinig spanningen waar volop werd ingezet op internationale samenwerking en dat immuun leek voor veel van de geopolitieke problemen in de wereld. Die perceptie kwam na de Russische annexatie van de Krim in 2014 onder druk te staan en sinds de invasie van 24 februari 2022 is de term niet langer van toepassing op de regio.

Sindsdien hebben de overige zeven Arctische staten alle activiteiten in het kader van officiële regionale samenwerkingsverbanden waaraan Rusland deelnam gepauzeerd. Terwijl het Westen afstand neemt van Rusland, richt Moskou zijn blik steeds meer op het Oosten en het Zuiden om Arctische partnerschappen op te bouwen, onder andere op economisch vlak en wat betreft wetenschappelijk onderzoek. Deze ontwikkelingen kunnen de dynamiek van de samenwerking in de regio en de kracht van haar bestuursorganen fundamenteel veranderen.

In het afgelopen decennium trok het Arctisch gebied steeds meer de aandacht van staten binnen en buiten de regio als gevolg van klimaatverandering, technologische vooruitgang en een terugkeer naar de concurrentie tussen grote mogendheden. Voor

Rusland, dat de langste Arctische kustlijn en de grootste bevolking in de regio heeft, is het gebied van vitaal economisch en strategisch belang. Het Arctisch gebied speelt een prominente rol in de Russische nationale veiligheidsstrategie en militaire doctrine, wat zich in 2021 vertaalde in de opwaardering van de Noordelijke Vloot tot een volwaardig militair district. De groeiende Russische militaire aanwezigheid in het gebied wordt door Moskou gekarakteriseerd als een defensieve noodzaak om het land, inclusief de aanwezige grondstoffen, te beschermen nu het gebied omwille van klimaatverandering toegankelijker wordt. Bovendien bevindt de Russische nucleaire capaciteit voor een tegenaanval zich op het schiereiland Kola in de poolcirkel.



© BE Defensie

De focus van Rusland op zijn deel van het Arctisch gebied heeft ook economische motieven: het merendeel van zijn huidige gas- en olieproductie gebeurt ter plekke en een groot deel van zijn gas- en oliereserves bevindt zich in de regio. Het gebied levert niet alleen een aanzienlijke bijdrage voor het Russische bbp, maar is ook van groot belang wat betreft export en investeringen in het land, ondanks het huidige sanctieregime. Ook België speelt een rol in dit verhaal: tot op heden blijft de haven van Zeebrugge een draaischijf voor de distributie van Russisch lng vanuit het Jamal schiereiland naar onder andere Europese markten en het Verre Oosten.

Verder zet Rusland in op de commercialisering van de Noordelijke Zeeroute (*Northern Sea Route*, NSR) voor trans-Arctische containerzeevaart. Dit traject, in theorie de kortste zeeroute tussen Europa en Azië, is momenteel nog geen commercieel interessant alternatief voor de route via het Suezkanaal. De NSR is slechts enkele maanden per jaar ijsvrij en bevaarbaar, is prijzig omwille van de transitvergoeding die Rusland in rekening brengt en is sterk onderhevig aan meteorologische veranderingen die de duur van de doorvaart onvoorspelbaar maakt en het kostenplaatje nog verder de hoogte injaagt. Bovendien zijn er zware investeringen nodig in de infrastructuur die in slechte staat is sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en is de impact van containerzeevaart op het fragiele Arctische milieu niet te onderschatten. Desalniettemin blijft Rusland de NSR verder exploiteren en richt het zich voor zijn economische activiteiten in het Arctisch gebied in toenemende mate op Aziatische staten en partners uit het Midden-Oosten nu het land politiek en economisch steeds meer geïsoleerd raakt.

Ook voor de Verenigde Staten is het Arctisch gebied van strategisch belang, hoewel het met Alaska een relatief klein Arctisch grondgebied heeft. De VS speelden historisch gezien geen dominante rol in de regio, maar zijn de laatste jaren actiever betrokken bij het bestuur, de veiligheid, het wetenschappelijk onderzoek en het milieubeheer van het gebied. Zo openden ze een consulaat in Groenland en wordt er een Arctische ambassadeur aangesteld.

Met zijn strategische ligging tussen Noord-Amerika, Europa en Azië is de regio een belangrijke doorgangsroute voor commerciële scheepvaart, met inbegrip van vracht en grondstoffen waaronder olie, aardgas, delfstoffen en visbestanden. Daarom is het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit van het gebied cruciaal voor de bescherming van de economische belangen van de VS. Ook het opvolgen van de impact van klimaatverandering ziet de VS als een prioriteit om potentiële veiligheidsproblemen effectief aan te pakken.

Het Arctisch gebied is belangrijk voor de nationale veiligheid van de VS. Het fungeert als potentiële route voor bedreigingen van de nationale veiligheid van de VS, waaronder intercontinentale ballistische raketten en andere strategische militaire capaciteiten. Het monitoren en handhaven van het situationele bewustzijn in de regio is essentieel voor vroegtijdige detectie en reactie op mogelijke bedreigingen. Daarom investeren de VS in capaciteiten, zoals nieuwe ijsbrekers, maar ook in militaire

basissen en eenheden die in de regio kunnen opereren. Voorts versterkt de VS zijn partnerschappen en allianties met gelijkgestemde Arctische staten om de regionale stabiliteit te bevorderen, het delen van informatie te verbeteren en de inspanningen met betrekking tot defensie en veiligheid in de regio te coördineren.

China is de laatste jaren prominenter aanwezig in het Arctisch gebied. Het land definieert zich als “*near Arctic state*” en heeft de ambitie uitgesproken om een polaire grootmacht te worden. Dit vertaalt zich niet enkel in zijn waarnemersstatus bij de Arctische Raad en de publicatie van een Arctisch beleid, maar bovenal in de ontwikkeling van een Polaire Zijderoute, die deel uitmaakt van het *Belt and Road*-initiatief. China investeert in de regio in infrastructuur en capaciteiten die potentieel voor tweërlei gebruik hebben, waaronder investeringen in havens in Arctische landen, onderzeese kabels en nucleair aangedreven ijsbrekers. Hoewel China in alle Arctische landen voet aan de grond probeert te krijgen, is het vooral zeer actief in Rusland. Moskou verwelkomt Chinese investeringen in de uitbreiding van zijn Arctische infrastructuur, de exploitatie van grondstoffen en de toegankelijkheid van de NSR, zolang die zijn belangen dienen. Ook veiligheid speelt een rol in het strategische partnerschap tussen beide landen: China neemt deel aan militaire oefeningen in de regio en de Russische Federale Veiligheidsdienst (FSB) en de Chinese kustwacht hebben een memorandum van overeenstemming ondertekend over samenwerking op het gebied van maritieme rechtshandhaving.

De veranderde geopolitieke situatie in de regio heeft de spanningen verder aangewakkerd en voor toenemende instabiliteit gezorgd. Finland en Zweden, twee Arctische landen die lange tijd neutraal waren, vroegen het NAVO-lidmaatschap aan, wat de veiligheidssituatie in de regio radicaal verandert.

Hoe omgaan met veiligheid in een ‘zone van vrede en dialoog’?

Sinds de Russische annexatie van de Krim in 2014 wekt het Arctisch gebied steeds meer militaire interesse, wat zich vertaalt in een grotere militaire aanwezigheid in de regio. Rusland heeft een aantal militaire basissen uit de Koude Oorlog vernieuwd en de westerse landen volgen dit voorbeeld. De frequentie van militaire oefeningen in

de regio is ook aanzienlijk toegenomen. Militaire veiligheidssamenwerking binnen de Arctische Raad was van meet af aan uitgesloten. Op initiatief van de VS werd deze uitzondering opgenomen in de Verklaring van Ottawa, het oprichtingsverdrag van de organisatie. Tegelijkertijd nemen de druk en het belang toe om ook politiek-militaire onderwerpen te bespreken, zodat mogelijke conflicten in de kiem kunnen worden gesmoord en de regionale samenwerking wordt behouden. Het strategische belang van de regio voor zowel Rusland als de NAVO, de toenemende militaire activiteiten van Rusland en de groeiende interesse van China in het Arctisch gebied versterken deze trend.

Hoewel er binnen de Arctische Raad niet rond militaire Arctische veiligheidskwesties wordt gewerkt, bestaan er toch internationale samenwerkingsverbanden in de regio. Hierbij dient opgemerkt te worden dat activiteiten en collectieve defensie in de eerste plaats toebehoren aan de landen in de regio, die de expertise en capaciteiten hebben om in de extreme klimatologische omstandigheden van het Arctisch gebied te opereren.

Multilateraal	NAVO
Regionaal	Arctic Coast Guard Forum (ACGF) Arctic Search and Rescue Agreement Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) Joint Expeditionary Force (JEF) Northern Chiefs of Defence Meeting Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO)
Bilateraal	Samenwerking tussen de Arctische staten en hun bondgenoten North American Aerospace Defense Command (NORAD)

Schematisch overzicht van defensiegerelateerde samenwerkingsverbanden in de regio

Naast de NAVO zijn er regionale samenwerkingsverbanden waaronder NORDEFSCO, het Arctic Search and Rescue Agreement, het ACGF, de ASFR, de Northern Chiefs of Defence Meeting, NORDEFSCO en de JEF. Rusland is niet bij deze initiatieven betrokken. Sommige van deze partnerschappen staan ook open voor niet-Arctische staten. Het strekt tot aanbeveling dat België onderzoekt bij welke projecten het kan aansluiten om zijn interoperabiliteit te vergroten en zijn expertise te delen. België is het enige land aan de Noordzee dat geen lid is van de JEF en de Nordic Defence Cooperation, maar ons land neemt wel deel aan grootschalige internationale oefeningen in de regio, zoals Trident Juncture en de Arctic Challenge Exercise 2023. Ook op bilateraal niveau zijn er veel partnerschappen waarvan NORAD het bekendste is.

De NAVO heeft geen permanente militaire faciliteiten ten noorden van de poolcirkel en onderneemt slechts beperkt activiteiten in het gebied. Met de toetreding van Finland en het kandidaat-lidmaatschap van Zweden is Rusland de enige niet-NAVO-staat in de regio, waardoor de kans op spanningen en confrontaties in het gebied toeneemt. De verhoogde toegankelijkheid van het gebied en het verdwijnen van natuurlijke beschermende barrières kunnen ook tot spanningen leiden. Voorts zullen bondgenoten hun planning en houding moeten aanpassen aan de toenemende Chinees-Russische samenwerking in het Arctisch gebied en de hybride oorlogvoeringstactieken die Rusland toepast in landen zoals Noorwegen, Finland en Zweden, waar een recente toename van laagdrempelige aanvallen en economische en inlichtingenactiviteiten wordt vastgesteld. Het is belangrijk voor NAVO-leden om een gemeenschappelijk begrip te krijgen van deze dreiging en het eens te worden over passende reactiescenario's.

Het Russische doel om zijn Arctisch gebied verder te ontwikkelen en de noodzaak om hiervoor samen te werken met andere landen, verkleint het risico op conflicten in de regio. Maar het is mogelijk dat spanningen elders in de wereld gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen in het gebied. Het blijft dus belangrijk om te monitoren of de veiligheidssituatie in de regio ook op langere termijn stabiel zal blijven.

Een rol voor België?

Het toenemende belang van het Arctisch gebied noopt België om zijn engagement in de regio te vergroten. Ons land heeft in de eerste plaats baat bij een interdepartementale visie op federaal niveau, met inbreng van o.a. de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Klimaat en BELSPO, die zich vertaalt in een Belgisch Arctisch beleid. Hiertoe is een grondige analyse van de opportuniteiten en bedreigingen in de regio aanbevolen.

Door deel te nemen aan grote multinationale oefeningen in de regio werkt het Belgische leger aan zijn paraatheid om in het Arctisch gebied te opereren, ter ondersteuning van de noden van zijn bondgenoten. Gezien de beperkt inzetbare

capaciteiten van Defensie in de regio, dient ons land in de eerste plaats in te zetten op Arctisch onderzoek, wat België ook meer diplomatieke slagkracht zal geven. Sinds de eerste expeditie van de Belgica in 1897 is ons land een pionier in poolwetenschap en speelt het een voortrekkersrol in verschillende disciplines van klimaatonderzoek. Wetenschap en innovatie blijven ondersteunen en financieren is een must.

Voorts strekt het tot aanbeveling te gepasten tijde het waarnemersstatuut aan te vragen bij de Arctische Raad om betrokken te worden bij de besluitvormingsprocessen in de regio en Belgische expertise te delen binnen de werkgroepen die onder meer werken rond milieu, klimaat en duurzame ontwikkeling. Ten slotte is het ook aangeraden om de Belgische aanwezigheid in Arctische fora te versterken en actief in dialoog te gaan met landen in de regio.

Trefwoorden: Arctisch gebied, klimaatverandering, defensie