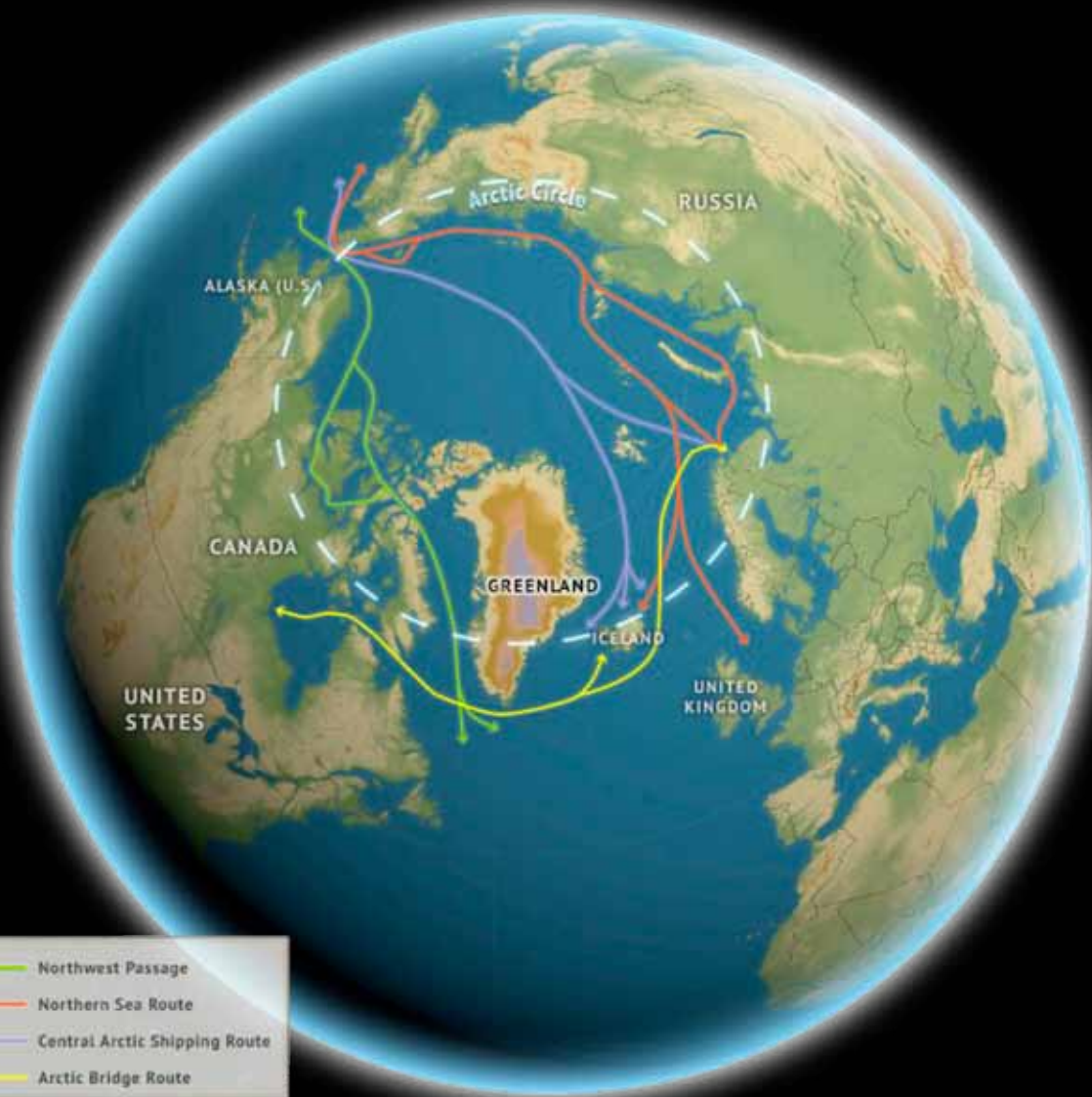


Potential shipping routes in the Arctic



De wedloop naar de Noordpool: naar een grotere rol voor de NAVO?

SÉBASTIEN GOMRÉE

Majoor stafbrevethouder ingenieur Sébastien Gomrée heeft de geostrategie van het Noordpoolgebied geanalyseerd ter gelegenheid van zijn master-na-masterdiploma ès arts in politieke en militaire wetenschappen, in de schoot van de 128^{ste} divisie van de hogere stafopleiding.

La fonte de la calotte glaciaire autour du pôle Nord ouvrira de nouvelles routes maritimes et donnera accès à de nouvelles ressources minérales, énergétiques et halieutiques. Comment la communauté internationale gèrera-t-elle cette région et ces nouvelles opportunités ? Parmi les pays bordant directement l'océan Arctique, quatre sont membres de l'OTAN et le cinquième en est un partenaire de première importance : cela signifie-t-il qu'un rôle est dévolu à l'organisation aux confins septentrionaux de l'océan dont elle porte le nom ? À l'occasion du 20^e anniversaire de la déclaration d'Ottawa¹ établissant le Conseil de l'Arctique², cet article se penche sur ces questions pertinentes.

De klimaatverandering vormt een van de grootste uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Hittegolven, droogte, overstromingen, bedreiging van de voedselproductie, klimaatvluchtelingen ... zijn maar een paar voorbeelden van de hevige gevolgen ervan die nu al merkbaar zijn. Zo ook het smelten van de ijskappen in het Noordpoolgebied, deze problematiek is van bijzonder belang voor de Arctische landen (Verenigde Staten, Rusland, Canada, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Finland en IJsland).



ECONOMISCHE EN GEOPOLITIEKE BELANGEN

82

Naast verontrustende bedreigingen duiken echter ook nieuwe opportuniteiten op voor de internationale gemeenschap. Ten eerste is het potentieel voor de ontginning van olie, gas en zeldzame metalen in het Arctische gebied bijzonder groot. Ten tweede levert een ijsvrije Noordpool nieuwe zeevaartroutes op langs ofwel de Canadese kusten (Noordwestpassage), ofwel de noordkust van Siberië (Noordoostpassage). Het gaat in beide gevallen om een belangrijke vermindering van de afstanden met kostenbesparingen op personeel en brandstof. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om in eenzelfde tijdspanne meer goederen te transporteren. De doorvaart blijft evenwel sterk in tijd beperkt en vergt voorlopig nog schepen met een versterkte romp. Ten slotte maakt het smelten van het ijs in het Noordpoolgebied industriële visserij in tot nu toe onbereikbare regio's mogelijk.

DE VERKLARING VAN OTTAWA

Deze nieuwe economische en geopolitieke belangen hebben echter onopgeloste geschillen tussen de verschillende Arctische landen opnieuw doen opborrelen. Territoriale eisen of onenigheden over de afbakening van de exclusieve economische zones getuigen immers van een terugkeer van spanningen in de regio, met als gevolg een gematigde opstelling van militaire middelen door bepaalde Arctische landen om hun soevereiniteit in de regio te versterken.

Het is in deze context en onder de impuls van Canada dat de Arctische landen in 1996 met de Verklaring van Ottawa de Arctische Raad hebben opgericht om, onder andere, de samenwerking, de coördinatie en de interactie tussen de circumpolaire landen (Canada, Denemarken, Noorwegen, Rusland, de Verenigde Staten, Finland, IJsland, en Zweden) en de Arctische inheemse gemeenschappen te bevorderen. Door de Verklaring van Ilulissat in 2008 hebben de vijf Arctische kustlanden (Verenigde Staten, Rusland, Canada, Noorwegen en Denemarken) bovendien de nadruk gelegd op het belang van een vreedzame oplossing van hun geschillen, namelijk door gebruik te maken van het bestaande internationale juridische kader, waaronder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee³.

In feite zijn de economische belangen en de kosten om activiteiten in de regio te ontplooiën zo groot dat de Arctische landen zo goed als verplicht zijn om samen te werken. Een gewapend conflict in de regio blijkt dus heel onwaarschijnlijk.

VEILIGHEIDSBEDREIGINGEN

De huidige wettelijke kaders en fora zullen echter hoogstwaarschijnlijk ook niet voldoende zijn om de veiligheidsbedreigingen die de regio het hoofd moet bieden, te kunnen trotseren. Geen enkel Arctisch land beschikt immers over de nodige en voldoende capaciteiten om bijvoorbeeld milieurampen in de regio te bestrijden, opsporings- en reddingsactiviteiten (*search and rescue*, SAR) te organiseren, of illegale handel tegen te werken.

Om deze veiligheidsbedreigingen aan te pakken heeft elk Arctische kustland zijn strategie voor het Noordpoolgebied gedefinieerd. Sommige van die landen hebben ook al hun capaciteitsgebreken nader bepaald.

De huidige budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden belemmeren echter hun investeringsambities, zelfs is er al in bepaalde domeinen veel vooruitgang geboekt. Noorwegen beschikt bijvoorbeeld nu al over de beste uitgeruste SAR-basis voor Arctica. Rusland blijkt ook over meer capaciteiten en over wat budgettaire ruimte te beschikken voor de implementatie van zijn in 2008 goedgekeurde overheidsbeleid dat duidelijk de verschillende uitdagingen van het land in de regio en de middelen beschrijft die nodig zijn voor zijn implementatie. Deze verklaring is echter te nuanceren doordat het land ook over de grootste en meest geëxploiteerde Arctische kust beschikt en dat de huidige investeringen vooral zijn militaire aanwezigheid in de regio dienen te versterken.



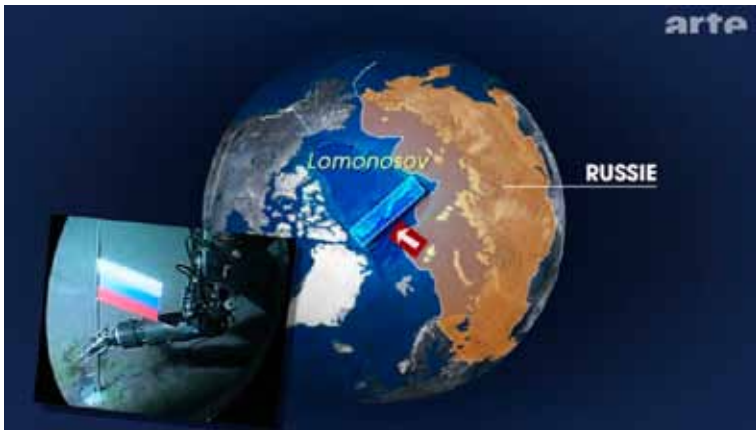
Permanente leden van de Arctische Raad

DE HOUDING VAN RUSLAND

84

Rusland beschouwt de exploitatie van de Noordoostpassage als strategisch, niet enkel voor zijn economie, maar ook ter verspreiding van zijn zeemacht. Dit biedt immers de mogelijkheid aan het land om de havens van Moermansk en Vladivostok met elkaar te verbinden en aldus de Noordelijke Vloot aan die in de Stille Oceaan te koppelen.

Het land heeft ook al meerdere keren machtsvertoon in de regio gebruikt, zoals het planten van zijn vlag in 2007 op de controversiële Lomonosovrug door middel van een kleine onderzeeboot of het lanceren van raketten vanuit onderzeeschepen in de nabijheid van de Noordpool in 2009. Op deze laatste actie volgden nadien geruststellende verklaringen die bevestigden dat Rusland tegen om het even welke wapenwedloop in de regio stond.



Planten van de Russische vlag op de Lomonosovrug (2007)

In feite wil Rusland, zoals andere Arctische landen, gewoon zijn soevereiniteit in het Hoge Noorden bevestigen. Daarmee wil het zijn economische belangen beschermen en bewijzen dat het nog altijd als grootmacht kan beschouwd worden. Maar de verwarde manier waarop Rusland opereert, wakkert soms het wantrouwen van de internationale gemeenschap aan.

WELKE STRATEGIE VOOR DE NAVO?

De veiligheidsbedreigingen van de regio worden tot nu toe nog niet globaal aangepakt, door gebrek aan een internationaal forum dat deze grondig zou kunnen

behandelen. De Arctische Raad kan helaas niet als multilateraal forum dienen voor discussies over defensiegerelateerde veiligheidsaspecten. Dit wordt immers niet voorzien in zijn statuten. Gezien de uitgebreide en kostbare investeringen beseffen alle Arctische landen nochtans dat deze uitdagingen een aanpak in samenwerkingsverband eisen.

Een internationale veiligheidsorganisatie zoals de NAVO zou in dit kader een belangrijke rol kunnen spelen omdat vier van de vijf Arctische kustlanden deel ervan uitmaken. Tot op heden was de NAVO nochtans voorstander van een voorzichtige strategie in de regio om er een militaire escalatie te vermijden en omdat geen enkele van de vier betrokken partners dezelfde visie over de problematiek heeft. Er bestaat dus nog geen consensus binnen de NAVO over de rol van de organisatie in het Arctische gebied, buiten het kader van het artikel 5 van het Verdrag van Washington. Rusland ziet bovendien elke implicatie van de NAVO in de regio duidelijk als een bedreiging voor zijn soevereiniteit.

Dit gebrek aan consensus binnen de NAVO rond de Arctische problematiek vormt het struikelblok voor de ontwikkeling van een Noord-Atlantische strategie in de regio. Dit wordt gevoed door de vrees van bepaalde NAVO-lidstaten dat Rusland de aanwezigheid van de Alliantie in het Hoge Noorden als provocatie zal beschouwen. Deze lidstaten zien bovendien geen rechtstreeks veiligheidsrisico voor de NAVO in de regio en geven daarom de voorkeur aan een aanpak van de verschillende veiligheidsuitdagingen door de verschillende Arctische kustlanden. De Russische houding in de Krimcrisis en de budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden hebben echter potentiële speelruimte voor een NAVO-strategie in het Hoge Noorden tegenereerd. Met haar Strategisch Concept van 2010 legt de NAVO immers de nadruk op de beveiliging van de energetische infrastructuur en de daaraan gebonden communicatielijnen. De Alliantie erkent daarom impliciet dat zij in het Hoge Noorden een bredere rol moet spelen dan enkel een "artikel 5-scenario".

Ten eerste, als politieke en militaire organisatie, zouden de NAVO-structuren als dialoogforum kunnen dienen over volgende soft veiligheidsonderwerpen: SAR-operaties, zeerampen en illegale handel.

Ten tweede zal het economische belang van het Hoge Noorden niet enkel voor de Arctische kustlanden toenemen. Andere NAVO-lidstaten zullen in de toekomst ook hun belangen in de regio moeten verdedigen. Door de capaciteitsgebreken, de hoge capaciteitskosten en de inkrimping van de defensiebudgetten van de meerderheid van de NAVO-landen kunnen de inspanningen van de vijf

Arctische kustlanden dit veiligheidsvacuüm niet volledig opvullen. Het wordt dus belangrijk dat andere NAVO-lidstaten samen met de Arctische kustlanden de verantwoordelijkheid van deze veiligheidsuitdagingen kunnen delen. Meer dan een louter discussie- en samenwerkingsplatform ter beschikking te stellen, zou de NAVO hier kunnen optreden als platform om de capaciteitsgebreken en de trainingsbehoeftes beter te beheren. Het NDPP (NAVO-defensieplanningsproces) zou in dit geval als werktuig voor de opvulling van de geïdentificeerde gebrekkige capaciteiten binnen de Alliantie kunnen dienen. Zodoende zouden de kosten en verantwoordelijkheden tussen de verschillende lidstaten eerlijker en efficiënter verdeeld kunnen worden.

Deze cooperative strategie bestaat dus erin om de nodige en gebrekkige militaire capaciteiten in verband met de soft veiligheidsuitdagingen aan de hand van het NDPP te ontwikkelen. Zodoende kunnen de belangen van de NAVO-lidstaten in het Arctische gebied verdedigd worden zonder de geostrategische stabiliteit van de regio in gevaar te brengen.

Ten derde, ook al blijft een gewapend conflict in deze regio heel onwaarschijnlijk, de NAVO zou niet meer moeten twijfelen over de ontwikkeling van geloofwaardige afschrikingscapaciteiten en een geloofwaardige collectieve defensie in het Arctische gebied (*hard strategie*). Zo niet riskeert Moskou in de toekomst een uitdagende houding aan te nemen en de nodige stabiliteit voor de economische ontwikkeling van de regio in gevaar te brengen.

De door de NAVO aan te nemen strategie ten aanzien van het veiligheidsvacuüm dat in het Noordpoolgebied heerst, moet eigenlijk uit een evenwichtige mix van deze *soft*, *cooperative* en *hard* strategieën bestaan. Het Hoge Noorden is immers een gebied waar de toekomstige veiligheidsuitdagingen door een samenwerkingsplatform zullen moeten behandeld worden en waar de behoeften aan capaciteiten geoptimaliseerd moeten worden. Deze *soft* en *cooperative* strategieën zouden best in samenwerking met Rusland moeten gebeuren. Dit moet echter niet als een *conditio sine qua non* beschouwd worden, maar eerder als een versterkende factor. Ten slotte zou deze strategie ook een duidelijk defensieel bevatten (*hard strategie*).

Het is enkel wanneer deze verschillende strategische ontwikkelingslijnen bepaald zullen zijn dat de NAVO de belangen van haar lidstaten in de regio zal kunnen verdedigen en de stabiliteit van het Arctische gebied verzekeren.

IMPACT OP DE BELGISCHE DEFENSIE

Zelfs indien het Noordpoolgebied tot nu toe van weinig belang voor ons land lijkt te zijn, zal onze economie in de toekomst gedeeltelijk van de economische ontwikkeling van de regio afhangen. België heeft immers een exportgerichte economie. De opening van nieuwe zeevaartroutes naar het Verre Oosten zal dan ook onze havenbedrijven en onze economie beïnvloeden.

87

Om een veilige, duurzame en voor iedereen toegankelijke energie te waarborgen, zou België bovendien zijn bevoorradingszekerheid garanderen door maximale diversificatie van de bevoorradingsbronnen. Het Hoge Noorden kan op dat vlak op termijn een opportuniteit voor ons land worden.

Het is dus in het belang van ons land dat er een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden wordt ontwikkeld. Deze strategie vormt immers de enige waarborg voor de verdediging van onze toenemende belangen in de regio. Om geloofwaardig te blijven ten opzichte van ons imago van kleine maar betrouwbare partner, zou ons land een deelname aan de beveiliging van deze nieuwe communicatielijnen en van de regio in het kader van deze NAVO-strategie voor het Hoge Noorden ook moeten overwegen.

Een kleine bijdrage wordt al door het NDPP aan ons land gevraagd. Deze voorziet in een uitrusting en opleiding van tenminste 30% van de inzetbare eenheden om in koude klimaatomstandigheden te kunnen opereren. Deze doelstellingen worden tot nu toe om budgettaire redenen slechts gedeeltelijk verwezenlijkt:

- onze nieuwe voertuigen (Pandur, LMV, MPPV en AIV) en de F 16 kunnen in C1-klimaatomstandigheden opereren (tot -32°C). Er zijn genoeg voertuigen om meer dan 30% van de inzetbare eenheden uit te rusten;
- extra persoonlijke uitrusting voor C1-klimaatomstandigheden zal enkel in noodgeval aangekocht worden (“artikel 5-scenario”);
- wat de opleiding betreft, investeert Defensie enkel in een kern van militairen die in koude klimaatomstandigheden kunnen opereren. Om de twee jaar nemen in dat kader een peloton van de Lichte Brigade, personeel van de Special Forces Group en enkele F-16's deel aan de oefening *Cold Response* in Noorwegen. Er zijn tot op heden echter geen plannen noch budgetten beschikbaar voor een toekomstige uitbreiding van deze kern. Dit zou slechts in geval van nood gebeuren.



Cold Response 2014

Ons land beschikt dus nu al over beperkte capaciteiten binnen de Land- en Luchtcomponenten om in koude klimaatomstandigheden te kunnen opereren. De ontwikkeling van een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden zal echter het NDPP ook beïnvloeden: extra capaciteiten voor de specifieke bedreigingen en klimaatomstandigheden van het Hoge Noorden zullen in het document vermeld worden. Het is dus evenmin onwaarschijnlijk dat er in de toekomst nieuwe inspanningen aan België gevraagd worden, onder andere in het domein van de maritieme operaties. Deze optie wordt al door Nederland in het kader van de vervanging van zijn fregatten bestudeerd.

Ons land zal zich, in het kader van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking en het programma voor de vervanging van onze fregatten en mijnenjagers, ook ten opzichte van deze evoluties moeten positioneren. De levenscyclus van dergelijke wapensystemen is zo groot dat er nu al met de langetermijnbedreigingen rekening moet gehouden worden.

BESLUIT

Door het langzame smelten van de Arctische ijskap neemt het economische en geostrategische belang van het Hoge Noorden stilaan toe, ook voor de internationale gemeenschap. De Arctische landen hebben tot nu toe hun geschillen en

de verschillende uitdagingen van de economische ontwikkeling van de regio met succes beheerd, onder andere door de oprichting van de Arctische Raad in 1996. De waarschijnlijkheid van een gewapend conflict in deze regio blijft dus heel laag.

Naast deze gemeenschappelijke acties heeft elk Arctische kustland ook zijn eigen strategie voor het gebied ontwikkeld om de veiligheidsuitdagingen van de regio beter aan te pakken en zijn capaciteitsgebreken nader te bepalen. De huidige budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden en de enorme ontwikkelingskosten in de regio zullen hun investeringsambities echter belemmeren. De nood aan samenwerking op het gebied van veiligheid wordt dus steeds groter. Het statuut van de Arctische Raad biedt helaas de mogelijkheid niet om zulke uitdagingen te trotseren.

De NAVO zou dus een realistisch alternatief kunnen vertegenwoordigen om dit veiligheidsvacuüm op te vullen, liefst in partnerschap met Rusland. Het is immers enkel met duidelijke strategieën dat alle partijen de stabiliteit van de regio zullen kunnen verzekeren en de veiligheidsuitdagingen aanpakken. Door zijn toenemende belangen in het Arctische gebied is het ook belangrijk voor ons land dat er een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden tot stand komt en dat onze Defensie haar inspanningen voortzet om redelijke Arctische capaciteiten te ontwikkelen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Noordpool – Arctisch gebied – NAVO-strategie

¹ *Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique*, Ottawa, Canada, 1996, <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/ottdec-decott.aspx?lang=fra>.

² *Le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental ayant pour but de promouvoir la collaboration, la coordination et les interactions entre les pays circumpolaires (Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède) et les populations Inuits de l'Arctique.*

³ *United Nations Convention on the Law Of the Sea (UNCLOS).*