

De Baltische staten, de Russische minderheid en de verdediging van de NAVO

Eind 2016 reisde klas Hogere Defensie Vorming (HDV) 13.1 door de Baltische staten om zich een beeld te vormen van de mogelijke dreiging door Rusland en het antwoord dat de NAVO hierop geeft. Een conclusie is dat de dreiging bestaat, maar dat zij moet worden genuanceerd. Er bestaat een gevoel van onveiligheid, vooral in Letland en in mindere mate in Estland en Litouwen. Dit onveilige gevoel is na de verkiezing van Donald Trump tot president van de VS verder toegenomen. Ook werd duidelijk dat van 'de' Baltische staten of 'de' Russische minderheid veel minder sprake is dan men vaak veronderstelt. Door dit laatste is er voor Rusland minder aanleiding voor het starten van een oorlog dan in Oekraïne het geval was. Desondanks gaat Rusland gestaag door met het plaatsen van militaire capaciteiten rond de Baltische staten. Is het denkbaar dat Rusland de Baltische staten wil inlijven?

Dr. J.E. Noll e.a.*

De Baltische staten zijn de achilleshiel van de NAVO. Althans, zo formuleert Agnia Grigas het in haar boek *Beyond Crimea: The New Russian Empire*. Anders dan de overige staten van het voormalig Warschaupact en de Sovjet-Unie beschouwen veel Russen (en Moskou) deze staten volgens haar nog steeds als een onderdeel van het grote Russische rijk. Belangrijke redenen hiervoor zijn Ruslands historische banden met deze landen en een grote Russische minderheid in vooral Estland en Letland.¹

Dit laatste zou volgens Grigas een belangrijke reden kunnen zijn waarom Rusland op korte tot middellange termijn de Baltische staten binnenvalt en bezet. In dit artikel willen we laten zien dat het inderdaad denkbaar is dat de Russische president Poetin en de zijnen de Baltische staten willen inlijven. Anderzijds

leent de Russische minderheid zich, anders dan misschien op de Krim, niet per se als reden voor oorlog, laat staan dat deze met grote aantallen een invasie gaat ondersteunen. Sowieso behoeft de uitspraak 'de Russische minderheid' enige nuancering, net als ons beeld van 'de Baltische staten', die deze aanduiding overigens ontleent aan de prachtige barnsteen, die in grote hoeveelheden in de regio wordt gevonden.

* Klas 13.1 van de Hogere Defensie Vorming bestaat uit de volgende deelnemers: mr. I.C. Veltens, R.E.W. Pieters, drs. B.B. Pieters, G.C. Lieftink, ing. J.T.A. van Leeuwen, J.R. ter Veer MSc, M. Cohrs, mr J. Clayden, W.L. van Leussen, G.W. van Beek, drs. C.M.A. Vermuë en H.J. Dubbelhuis BSc. Allen hebben aan het totstandkomen van dit artikel bijgedragen. Dr. J.E. Noll, OTL d.R. is universitair hoofddocent Conflictstudies aan de Faculteit Militaire Wetenschappen.

1 A. Grigas, *Beyond Crimea: The New Russian Empire* (Yale, Yale University Press, 2016) 136.



FOTO ANP

Intocht van het Rode Leger in Kaunas, Litouwen, augustus 1944. De Baltische staten waren een speelbal tussen de Duitse bezetter en het oprukkende Rode Leger

Centraal in dit artikel staat de vraag of de Baltische staten en hun Russische minderheden voor de NAVO een veiligheidsprobleem zijn en zo ja, waarom. We gaan daartoe eerst kort in op de historische en politieke verschillen tussen Estland, Letland en Litouwen. Daarna zwakken we het westerse beeld van ‘de Russische minderheid’ in deze landen af. Vervolgens gaan we in op de plannen en het optreden van de NAVO in deze landen en de inspanningen van de landen zelf. We sluiten af met een overzicht van mogelijke uitdagingen en verwachtingen. We baseren dit artikel en ons oordeel op gesprekken met meer dan dertig experts, politici, ambtenaren, militairen en diplomaten

in deze landen, aangevuld met mediaberichtgeving en andere (historische) wetenschappelijke analyses.

Een beladen verleden

Wie binnen enkele dagen door alle drie de landen reist en met name de hoofdsteden bezoekt, valt meteen op dat ze naast enkele overeenkomsten, grote verschillen vertonen. Tallinn, de hoofdstad van Estland, is een oude Hanzestad, met zelfs nog enkele gebouwen uit deze tijd. Daarnaast duiden tal van verschillende bouwstijlen op Duitse, Russische en Scandinavische invloeden. In het Letse Riga

daarentegen, zijn de meeste sporen van de Russische bezetting te zien, terwijl Vilnius, de hoofdstad van Litouwen, wat meer kosmopolitisch aandoet. Vilnius heeft een weidse en moderne stadsinrichting, met prachtige barokke en tsaristische gebouwen en musea.

Speelbal

Zo verschillend deze steden zijn, zo anders is ook de geschiedenis van de landen die als 'Baltische staten' bekend staan. Dit begrip is overigens pas na de Eerste Wereldoorlog ontstaan, nadat de landen hun onafhankelijkheid zwaar hadden bevochten.² Ook toen al waren de landen een speelbal tussen de (terugtrekkende) Duitse bezetter en het oprukkende Rode Leger. Dit herhaalde zich tijdens de Tweede Wereldoorlog, waarbij het Molotov-Ribbentrop pact een bijzondere dynamiek aan de opeenvolgende bezettingen gaf.

Tot op de dag van vandaag lijkt dit pact een grote rol te spelen in de beleving van de bewoners van de drie staten. Dit komt niet in de laatste plaats vanwege de lange bezetting door de Sovjet-Unie, die op het einde van de Tweede Wereldoorlog tot aan 1991 volgde.

Met de onafhankelijkheid probeerden de landen ieder voor zich een eigen nationaliteit en identiteit te creëren.³ Terwijl Estland met zijn Fins-Oeigrische taal meer als een Scandinavisch land oogt, is Litouwen veel meer, vanwege de historische en katholieke banden, met Polen verwand. Het Pools-Litouwse rijk behoorde sinds 1795 tot aan de Eerste Wereldoorlog tot het Russische rijk. Estland en Letland daarentegen zijn door de eeuwen heen door Duitse adel, clerus en kooplieden bestuurd. Net als in de rest van Europa ontstond ook in deze landen tijdens de Romantiek een nationaal bewustzijn.⁴

Nieuwe start

Tussen de wereldoorlogen in probeerden de drie landen een nieuwe start naar onafhankelijkheid te maken, die zowel economisch als politiek mislukte. Hier is een duidelijke parallel te trekken met andere jonge democratieën tijdens het interbellum, zoals de Republiek van Weimar. Daar waar de economie, gebaseerd op

industrie en/of landbouw, zich beperkt ontwikkelde, hadden de nieuwe staatsstructuren weinig kans. Na ineffectieve, radicale agrarische hervormingen in Estland, Letland en in mindere mate Litouwen, lukte het wel om de macht van de (vaak niet-etnische) herenboeren te breken. Economisch konden de hieruit voortkomende kleine boeren echter niet concurreren op de wereldmarkt. Daarnaast, zoals Tauber beschrijft, wendde de elite zich snel van de nieuwe democratische structuren af.⁵ In alle drie landen kwamen uiteindelijk autoritaire leiders aan de macht.

Randy Noorman heeft in de *Militaire Spectator* al eens eerder uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen van de historische relatie Duitsland-Rusland voor Estland.⁶ Wij willen dan ook niet té uitgebreid ingaan op het verdere verloop van de bezetting door Duitsers en Russen.

Bijzonder is dat met name de gesprekspartners uit Estland en Letland de indruk gaven dat de Russische overval en de uiteindelijke bezetting zwaarder in het collectieve geheugen is gegrift dan de Duitse bezetting. Wellicht hangt dit samen met de verschillen in duur van bezetting, maar nog waarschijnlijker is het dat ook de aard van het systeem en de manier van bezetting een rol spelen. Veelal werden de Duitsers tijdens de Tweede Wereldoorlog als bevrijders van het Russische regime beschouwd, dat op zijn beurt voor de deportatie van grote delen van de elite verantwoordelijk was.

Tweedeling

Deze indruk werd in het Bezettingsmuseum in Riga bevestigd, nadat duidelijk werd dat er nog steeds een tweedeling in de Letse maatschappij

2 J. Tauber, 'Die Geschichte der baltischen Staaten bis 1945', in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), (Wiesbaden, Springer VS, 2012) 17.

R. Noorman, 'Betwist verleden: Estland tussen het Oosten en het Westen', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 165-174.

3 J. Tauber 2012, 19.

4 E. Gerberding, 'Wissenswertes über das Baltikum', in C. Baumeister, E. Gerberding, J. Könnecke, C. Nowak, *Baltikum* (Ostfildern, Dumont, 2015) 10.

5 J. Tauber 2012, 19-20.

6 R. Noorman, 'Betwist verleden. Estland tussen het Oosten en het Westen', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 165-174.



FOTO: HOLLANDESE HOOGTE, B. VERHOEFF

Riga, Letland, 1991: het einde van de sovjetbezetting. Nog steeds bestaat er een tweedeling in de Letse maatschappij tussen degenen die de Russen als bevrijders zien en degenen die de hen als bezetters bestempelen

bestaat tussen degenen die de Russen als bevrijders zien en degenen die de Russen tot op de dag van vandaag als bezetters bestempelen. We mogen daarbij niet vergeten dat Letten tijdens de oorlog aan beide kanten en ook tegen elkaar vochten. In het collectieve geheugen zit ook verankerd dat de Letse president, Kārlis Ulmanis, het in juni 1940 niet aandurfde op te treden tegen de Russische inval.⁷

De herinneringen aan de Russen is in de drie landen nog zeer levendig. Dit komt door de langdurige sovjetbezetting van de Baltische landen tot aan de val van de Berlijnse muur, en

daarnaast door de aanwezigheid van de Russischtalige minderheden. Naast de sociale problemen die de aanwezigheid van de minderheden met zich meebrengt, beschouwt men hen ook als een veiligheidsprobleem. Net als in Oekraïne of Zuid-Ossetië zou vooral de Russische minderheid een reden voor het Rusland van Poetin kunnen zijn om de Baltische staten binnen te vallen en te annexeren.

De Russische minderheid?

De Russische invloed op de Russischtalige minderheden in de Baltische staten wordt vaak gezien als een onderdeel van hybride oorlogvoering en soms als Russische *soft power* in de vorm van *public diplomacy*. Volgens Coombs en Holladay omvat dit ‘the efforts of governments from one nation to send messages directly to the “people” in another country and is part of soft power’.⁸ Met andere woorden, ‘soft power is about making others want to support you, by making it appealing for them to do so’.⁹

7 A. Rikveilis, ‘Latvia’, in H. Biehl, B. Giegerich, A. Jonas (Eds.) *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policy Across the continent* (Wiesbaden, Springer VS, 2013) 207.

8 Geciteerd in G. Simons, ‘Perception of Russia’s Soft Power and influence in the Baltic States’, in: *Public Relations Review*, 41 (2015) 1-13.

9 K. Nielsen, H. Paabo ‘How Russian Soft Power Fails in Estonia: Or, Why the Russophone Minorities Remain Quiescent’, in: *Journal of Baltic Security*, 1 (2015) (2) 125-157.

| | Estland | | | Letland | | | Litouwen | | |
|-------------------------|---------|------|------|---------|------|------|----------|------|------|
| | 1934 | 1989 | 2010 | 1935 | 1989 | 2010 | 1923 | 1989 | 2010 |
| Hoofdetniciteit | 88 | 62 | 69 | 76 | 52 | 59 | 81 | 80 | 83 |
| Russen | 8 | 30 | 26 | 11 | 34 | 28 | 2 | 9 | 5 |
| Oekrainers/ Witrusen | - | 5 | 3 | 2 | 8 | 6 | - | 3 | 2 |
| Joden* | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 5 | 1 | 0,4 | 7 | 0,3 | 0,1 |
| Duitsers | 2 | 0,2 | 0,1 | 3 | 0,1 | 0,2 | 4 | 0,1 | 0,1 |
| Polen | - | - | - | 3 | 2 | 2 | 3 | 7 | 6 |

Tabel 1 Nationale samenstelling van de bevolking in de Baltische staten in procenten

* Joden worden in de Baltische staten als etnische minderheid gezien

We willen over het begrip hybride oorlogvoering hier niet verder uitweiden.¹⁰ Wel willen we opmerken dat het in alle drie landen opviel dat de gesprekspartners het woord 'hybride' niet graag gebruikten. In Litouwen werd het als een *hype* ervaren en werd er veel meer op de angst voor een conventionele oorlog gewezen. Ditzelfde hoorden we ook in Estland.

Opvallend was dat Letland de Russische conventionele dreiging zelfs als zeer acuut ervaart. Wij komen later nog uitgebreid terug op de Baltische perceptie en het antwoord dat alle drie Baltische staten hierop samen met de NAVO formuleren. Hier gaat het voornamelijk om de Russische minderheden in Estland, Letland en Litouwen. Zij worden immers beschouwd als een van de doelwitten van Russische informatieoorlog en een mogelijke reden voor het Russische regime om te interveniëren, zoals dit ook op de Krim is gebeurd. Dit deel geeft daarom een korte beschouwing van deze minderheden en de houding van de verschillende landen ten aanzien van hen.

Minderheden

Minderheden in de Baltische staten waren er al voor dat de landen zo werden genoemd. Eerder in dit artikel hebben we kort geschetst dat de landen lange tijd door andere landen en etniciteiten, zoals Duitsers, Russen en Polen, werden bestuurd of overheerst. Tot op de dag van vandaag vormen bijvoorbeeld de burgers van Poolse komaf nog een minderheid in Litouwen, en in Estland en Letland bestaat er grote Russischtalige minderheid. Tabel 1 geeft

een overzicht van de belangrijkste minderheden per land.

Al na de Eerste Wereldoorlog zochten veel bewoners van het voorheen tsaristische Rusland hun heil en toevlucht voor de Bolsjewieken en het Rode Leger in de Baltische staten. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog heeft het sovjetregime spoed gemaakt om de bezette landen te Russificeren.

Breekpunt

Bij het bestuderen van tabel 1 vallen twee zaken op. Ten eerste bestaan er duidelijke veranderingen in samenstelling van etnische groepen van voor de Tweede Wereldoorlog en tijdens de Koude Oorlog. Ook al is dat in de tabel niet geëxpliciteert, de Tweede Wereldoorlog was een duidelijk breekpunt. De joodse gemeenschap had veel te lijden van de Duitse bezetting, werd gedeporteerd en uiteindelijk in de andere 'bloedlanden' omgebracht.¹¹

De joden die tijdens de sovjettijd nog in de landen woonden, hebben na de val van de Berlijnse muur hun heenkomen elders gezocht. De politieke, bestuurlijke en culturele elite in

10 Voor een indruk van Ruslands benadering van hybride oorlogvoering zie A.J.C. Selhorst 'Russia's Perception Warfare: The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', in *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 148-164.

11 Een onderdeel van de reis was trouwens het bezoek aan de villa van de Wannsee-conferentie in Potsdam, waar op een gure 20 januari 1942 de 'Endlösung', de 'definitieve oplossing' voor het Jodenvraagstuk, werd besloten. Het begrip 'bloedlanden' is ontleend aan T. Snyder, *Bloedlanden* (Amsterdam, Ambo, Anthos, 2011).

deze landen, veelal uit de etnisch dominante bevolking gerekruteerd, werd in groten getale tijdens het Stalinistische regime naar Siberië gedeporteerd; een eufemisme voor een wisse dood.

Heterogene groep

Ten tweede valt uit de tabel op te maken dat de minderheden in de Baltische staten divers zijn. En ook de Russischtalige minderheid is niet een enkele groep, maar is heterofoon. Los van het feit dat er bijvoorbeeld ook Oekraïners en Wit-Russen onder vallen, zijn de bewoners van de mondaine badplaats Jurmala, vlakbij Riga, en de grote groep Russen in Riga geenszins te vergelijken met de grote, verhoudingsgewijs armere, groep van Russische komaf die aan de oostgrens van Letland woont.

Tijdens onze reis vertelden onderzoekers, vertegenwoordigers van de staten en ook Russischtaligen ons vaak dat veel Russen en Russischtaligen geen behoefte hebben om bij Rusland te horen, laat staan dat zij door 'de grote broer' bevrijd zouden willen worden. Een belangrijke factor hierbij is het lidmaatschap van de Baltische staten van de EU. Dit levert hen niet alleen economische voordelen op, maar ook op sociaal-cultureel gebied is de EU een zeer aantrekkelijk alternatief. Deze *soft power* van de EU is in het huidige, westerse EU-debat helaas onderbelicht, maar is in de Baltische staten prominent aanwezig.

Terwijl de minderheden positief zijn ten opzichte van de EU, worden zij veelal door zowel Estland als Letland tegengewerkt. Het is voor hun zeer moeilijk om het volledige staatsburgerschap in deze landen te verkrijgen.

In Litouwen speelt dit veel minder, vooral omdat dit land relatief weinig minderheden

kent. Daarnaast kregen alle minderheden verhoudingsgewijs gemakkelijk het Litouwse staatsburgerschap.

Estland en Letland daarentegen sloten en sluiten veel niet-etnische Esten of Letten buiten. Stoiber en Urdze gaan zo ver om met betrekking tot de burgerrechten van een 'democratisch deficit' te spreken.¹² Dit begon al vlak na de val van de Berlijnse muur.

Door de Russische bezetting en onderdrukking werd vanaf 1990 een soms zeer exclusief en restrictief nationalistisch beleid in deze landen gevoerd, dat het verkrijgen van het staatsburgerschap tot op heden bemoeilijkt. In de eerste jaren na de onafhankelijkheid was er weliswaar nog een emigratiegolf van regimegetrouwen en militairen, maar het overgrote deel gaf er de voorkeur aan om in de Baltische staten te blijven.¹³ Dit zorgt tot op heden vooral in Letland voor een steeds grotere scheefgroei, met name in de hoofdstad Riga.

Hoewel de Letten in Riga nog steeds de grootste groep vormen, verandert ook hier de samenstelling van de bevolking, mede door emigratie van etnische Letten naar andere Europese landen, steeds meer.¹⁴ Een gevolg is de verkiezing van de eerste burgemeester in Riga met een Russische achtergrond, Nils Usakovs, in 2014. Dit is opmerkelijk, omdat de Russischtalige minderheid op nationaal niveau niet automatisch kiesrecht heeft. Een soortgelijk beleid bestaat ook in Estland, dat een vergelijkbare etnische samenstelling en vergelijkbare problemen heeft. Althans, de problemen zijn – zij het in mindere mate – net als in Letland gedeeltelijk zelf gecreëerd.

Eisen aan staatsburgerschap

Beide landen hebben met de herwonnen onafhankelijkheid tamelijk harde eisen aan het verkrijgen van hun nationaliteiten gesteld. Dit hing samen met het volkenrechtelijke standpunt dat de Baltische staten formeel nooit hebben opgehouden te bestaan, ook niet tijdens de Sovjetoverheersing. Dit standpunt wordt door veel westerse staten gedeeld. Aan de andere kant gingen de mensen die sinds 1940

12 M. Stoiber, S. Urdze, 'Beteiligungsformen ethnischer Minderheiten und demokratische Qualität in den baltischen Staaten', in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten* (Wiesbaden, Springer VS, 2012) 189-191.

13 A. Urdze 'Minderheiten und Minderheitspolitik in den baltischen Staaten', in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten* (Wiesbaden, Springer VS, 2012) 201.

14 A. Urdze, 2012:201-202.



FOTO: KANSELARU VAN DE PRESIDENT VAN LETLAND

Herdenking in Letland van het juk van de sovjetbezetting, maart 2017

naar de Baltische staten waren getrokken ervan uit dat deze zich in 1940 wel vrijwillig bij de Sovjet-Unie hadden aangesloten.¹⁵

Het gevolg is dat beide groepen tot op de dag van vandaag zeer stellig in hun standpunt zijn. Estland en Letland stellen eisen aan het staatsburgerschap, waaronder de beheersing van het Ests dan wel Lets, terwijl de Russisch-taligen erop hameren dat zij ook zonder deze toets recht hebben op een officieel paspoort.

Mede door dit verschil in opvatting, woont in Estland een groot aantal mensen zonder een officieel paspoort en met beperkte rechten. De situatie in Estland valt verhoudingsgewijs nog mee. De steeds soepelere wetgeving en het feit dat deze groep wel veel voordelen van de EU geniet, behalve het vrije verkeer van arbeid, zorgt ervoor dat er weinig noemenswaardige

spanningen ontstaan. Veel grotere problemen doen zich daarentegen voor in Letland.

Letland ontdeed zich vrij snel, en in extremere vorm dan de andere landen, van het juk van sovjetoccupatie en –kolonisatie. Toen er in 1998 – en onder druk van de Raad van Europa, de OVSE en de EU – eindelijk een oplossing kwam voor het toekennen van staatsburgerschap, had de lange periode van onzekerheid hierover al voor grote tegenstellingen gezorgd. De eis dat men de Letse taal machtig moest zijn, belangrijke episoden in de nationale geschiedenis moest kennen, evenals de constitutie en het volkslied teneinde een Lets paspoort te verkrijgen, werd door veel niet-Letten verworpen. ‘Zij voelden zich misleid,

15 A. Urdze, 2012: 202.

beledigd en gediscrimineerd'.¹⁶ Nog in 2011 was ruim 200.000 van de in Letland wonende Russen stateloos, de zogenoemde grijze paspoorten. Zij mogen echter wel zonder visum naar Rusland reizen.¹⁷

Informatiecampagnes

Uiteraard probeert Poetin deze grote groepen in Estland en Letland met slimme en uitgebreide informatiecampagnes te bereiken, met als mogelijk doel de landen zo te destabiliseren. Dat gebeurt onder meer met behulp van de staatstelevisie, die door de overheid wordt beheerst. De staatstelevisie zendt vooral grote en dure shows uit, waar blijkbaar veel Russischtaligen van houden. Pogingen van Estse of Letse zijde om hier een kwalitatief hoogwaardig en informatief televisieprogramma tegenover te stellen waren al bij voorbaat gedoemd te mislukken, doordat men niet in staat was met de populaire propagandazenders uit Rusland te concurreren.¹⁸

Poetin heeft echter een probleem: de mensen kijken wel naar zijn televisieprogramma's, of worden via andere methodes beïnvloed, maar anders dan de overgrote meerderheid van Rusland beschouwen zij het huidige Rusland niet als heilstaat en Poetin niet als de Messias. Als het gaat om Estland vatten Nielsen en Paabo de indrukken die we kregen uitstekend samen: *'although Russia does indeed have a number of soft power resources, their potential for being translated into actual power and influence is too often exaggerated, not least because Europe provides a much more attractive focus point for the disgruntled than Moscow'*.¹⁹ Met andere woorden, de maatschappelijke splijtzwam die Russische tv-producties willen zijn, zijn ze niet.

De meeste Russischtalige burgers zijn tevreden met de status quo en hun leven in de Baltische staten; het gras aan de andere kant is kennelijk toch niet altijd groener. Dit is ook de indruk die

wij tijdens de reis kregen, niet in de laatste plaats toen we met een niet-gouvernementele organisatie spraken die zich inzet voor de integratie van de Russen in Estland, en dan vooral in de meest noordelijke stad, Narva, waar maar 5 procent van de bevolking Est is.

Speldenprikken

De sociaaleconomische disbalans tussen Tallin en het oosten van Estland is groot, zo bleek. Toch is ook in dit deel van het land maar een klein percentage voor een nieuwe 'samensmelting' met Rusland. En ook in Letland wordt Poetin niet als grote strateeg, maar veeleer als rasopportunist gezien. Volgens een van de experts is het wel belangrijk om Poetin niet de kans te geven constant speldenprikken uit te delen. Deze speldenprikken kunnen weliswaar geen NAVO-reactie volgens artikel 5 uitlokken, maar kunnen wel tot grote ongerustheid en zorgen leiden in de Baltische staten en bij de andere NAVO-leden. Hiertoe behoort ook Ruslands opbouw van conventionele strijdkrachten. De Baltische staten en NAVO lijken zich op deze dreiging voor te bereiden.

De Baltische strijdkrachten en NAVO na 2014

Tot aan 2014 was de inzet van de verhoudingsgewijs kleine Baltische krijgsmachten in alle landen beperkt tot internationale missies, waar bij voor alle drie landen gold dat zij zich voornamelijk op het landoptreden oriënteerden. Uiteraard is de territoriale defensie voor de Baltische staten altijd van groot belang geweest, maar sinds 2014 kan duidelijk worden gesteld dat de strijdkrachten van al deze landen zich in een 'achtbaan vol veranderingen' bevinden.

Defensiebudgetten Baltische staten

Dit toont het verhoogde defensiebudget ook duidelijk aan. Estland, dat na de financieel-economische crisis van rond de 2 procent naar 1,7 procent in 2011 ging, stond in 2015 weer op 2 procent van het bbp. Letland ging van circa 1,6 procent in het begin van de jaren 2000 naar 0,9 procent, maar is nu hard bezig om binnen de komende twee jaar de norm van 2 procent te halen.

16 A. Urdze, 2012: 209. Eigen vertaling.

17 Idem.

18 Nerijus Maliukevicius 'Tools of Destabilization: Kremlin's Media Offensive in Lithuania', in: *Journal of Baltic Security* 1 (2015) (1) 117-124.

19 K. Nielsen, H. Paabo 2015: 125.



FOTO US ARMY, A.M. COLIN

Tallinn, Estland, 2014. Estse militairen vieren samen met NAVO-bondgenoten uit onder meer België, Polen, het VK en de VS de Estse onafhankelijkheid

Hetzelfde geldt voor Litouwen, dat voorheen altijd rond de 1 procent schommelde.²⁰ In 2016 heeft het land € 575,2 miljoen, oftewel 1,5 procent van het bbp voor defensie gereserveerd. Volgens eigen zeggen is dit het snelst groeiende defensiebudget van alle NAVO-landen.²¹

Gezien de relatief kleine economieën gaat het hierbij om bedragen tussen de 450 miljoen tot een kleine miljard euro (na verhoging). De landen geven daarmee duidelijk de boodschap hun veiligheid en het Atlantische bondgenootschap zeer serieus te nemen.²² Bovendien is de 2-procent norm essentieel, indien de NAVO-landen bij de VS in een goed daglicht willen blijven staan. De huidige Amerikaanse vice-president, Michael Richard Pence, onderstreepte dit eens temeer tijdens de Münchner Sicherheitskonferenz 2017.²³

Inhaalslag

Ook qua materieel zijn de strijdkrachten met een grote inhaalslag bezig. Estland gebruikte in

2015 circa 118 miljoen euro, ongeveer 28,8 procent, voor de aanschaf van wapens.²⁴ Letland wil tot 2018 meer dan 20 procent van de defensiebegroting gebruiken voor investeringen²⁵ en Litouwen wilde in 2016 34,3 procent besteden aan wapens en groot materieel.²⁶

20 Alle cijfers zijn afkomstig van <https://www.sipri.org/databases/milex>. Daarnaast is gebruik gemaakt van cijfers die experts en ambtenaren in de Baltische staten noemden tijdens persoonlijke gesprekken.

21 Zie: http://kam.lt/en/budget_1065.html.

22 In Berlijn nam een gesprekspartner ons mee in een interessant gedachte-experiment door ons voor te stellen dat Duitsland met een bbp van circa 3,4 biljoen (3.400 miljard) aan de 2-procent norm zou voldoen. Uitgedrukt in dollars ligt het Duitse bbp een kleine biljoen hoger dan van Frankrijk en het VK. Zie: https://www.google.nl/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mkt_p_cd&idim=country:DEU:FRA:GBR&hl=nl&dl=nl met gegevens van Wereldbank.

23 Zie: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/18/remarks-vice-president-munich-security-conference>.

24 Zie: <http://www.kaitseministeerium.ee/en/objectives-activities/defence-budget>.

25 Zie: http://www.mod.gov.lv/Par_aizsardzibas_nozari/Politikas_planosana/Vald_priorit.aspx.

26 Zie: http://kam.lt/en/budget_1065.html.



De Enhanced Forward Presence van de NAVO in Polen en de Baltische staten, maart 2017

Samen met de NAVO werken de landen aan een vorm van afschrikking met een bepaalde mate van ‘gevoeligheid voor het veiligheidsdilemma’: in plaats van de 10.000 door Polen geëiste troepen²⁷ werkt het bondgenootschap aan verschillende concepten. Deze concepten beogen enerzijds de Baltische staten en Polen gerust te stellen, en anderzijds Rusland niet onnodig provoceren. Tijdens de top in Wales in 2014, besloot de alliantie als reactie op de groeiende instabiliteit langs haar grenzen om het *Readiness Action Plan* (RAP) te implementeren. Hierop voortbouwend werd tijdens de top van Warschau in 2016 besloten tot de *tailored forward presence* met een multinationale framework brigade in Roemenië en de *enhanced forward presence* (eFP) in de Baltische staten en Polen.

De oprichting van de eFP geschiedt ook uit strategische noodzaak. In het begin van 2016 verscheen een kritisch rapport van RAND over de geostrategische ligging van de Baltische staten en hoeveel moeite het de NAVO zou kosten om deze met conventionele middelen te verdedigen. Volgens een serie *wargames* in 2014 en 2015 zou het maximaal 60 uur duren voordat Rusland de Baltische staten volledig onder de voet loopt.²⁸

Opbouw Russische strijdkrachten

Om en nabij de Baltische staten en niet in de laatste plaats in Kaliningrad, zijn de Russen bezig veel conventionele strijdkrachten te plaatsen. Maar niet alleen de aantallen, ook de kwaliteit van de bewapening blijkt indrukwekkend. Zo beschikt Rusland over artilleriestukken en raketartillerie, die een reikwijdte hebben van respectievelijk 29 en 90 km. Uiteraard schiet de PzH2000 verder dan de Russische stukken, maar qua aantallen is de NAVO ver verwijderd van Rusland. Bovendien bezitten de Russen in grote getallen (thermobarische) clustermunitie.²⁹ Vooral dit laatste geeft ze een grote voorsprong tegen oprukkende NAVO-tanks en infanterie.

Daarnaast draagt de enorme Russische wapenopbouw langs de Baltische staten ertoe bij dat het luchtruim superioriteit heeft.

27 Zie: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10737838/Ukraine-crisis-Poland-asks-Nato-to-station-10000-troops-on-its-territory.html>.
 28 D.A. Shlapak, M.W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics* (RAND Corporation 2016).
 29 David A. Shlapak en Michael W. Johnson op Zie: <https://warontherocks.com/2016/04/outnumbered-outranged-and-outgunned-how-russia-defeats-nato/>; https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/russias-superior-new-weapons/2016/08/05/e86334ec-08c5-11e6-bdcb-0133da18418d_story.html?utm_term=.2ef5e6b93372;
 Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_equipment_of_the_Russian_Ground_Forces#Self-propelled_artillery.

Russia fields perhaps the most formidable array of surface-to-air missile (SAM) defenses in the world. Operating from locations within Russian territory, these SAMs far outrange existing defense-suppression weapons and present a credible threat to U.S. and allied airpower that would be costly and time-consuming to counter.³⁰ Bovendien bereiken de in Kaliningrad gestationeerde Iskander-raketten, die ook nucleair kunnen worden bewapend, bijna alle hoofdsteden van de Baltische landen.³¹

Opties voor de NAVO

Voor de NAVO resteren daarbij enkel 'slechte opties': *a bloody counter-offensive, fraught with escalatory risk, to liberate the Baltics; to escalate itself, as it threatened to do to avert defeat during the Cold War; or to concede at least temporary defeat, with uncertain but predictably disastrous consequences for the Alliance and, not incidentally, the people of the Baltic.*³² Maar, met zeven brigades, waarvan drie 'zwaarbewapend', kan men de Russen wel afschrikken, aldus het

RAND-rapport. De jaarlijks kosten hiervoor zouden dan wel 2,7 miljard US dollar bedragen.³³ Al met al leidt de Russische bewapening ertoe dat de Baltische staten voor het Westen een *no-go area* worden. Toch probeert het westerse bondgenootschap hierop een antwoord te formuleren.

'Framework nations'

Onder de hoede van vier *framework nations* – Canada, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en de VS – worden vier multinationale bataljons gestationeerd in respectievelijk Letland, Litouwen, Estland en Polen. De functie van deze bataljons is de sterke Transatlantische band te

30 D.A. Shlapak, M.W. Johnson op: warontherocks.com.

31 Dus ook Berlijn, Warschau, Stockholm, Helsinki en Kopenhagen. Zie: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-polen-und-litauen-fuerchten-is-kander-raketen-nahe-eu-grenze-a-1115810.html>.

32 David A. Shlapak and Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics* (RAND Corporation 2016), 1.

33 Idem, 1-2.

Nederland levert vier F-16's ter verdediging van het luchtruim boven de Baltische staten. Een vlieger controleert de bewapening van zijn F-16, januari 2017



FOTO: MCD, G. VAN ES

demonstreren, *'and making clear that an attack on one Ally would be considered an attack on the whole Alliance'*.³⁴ Met andere woorden, de bataljons onderstrepen dat artikel 5 van het NAVO-verdrag geen holle kreet is. Deze bataljons zijn een belangrijk signaal in de richting van Moskou. Nederland heeft in het voorjaar van 2017 een compagnie geplaatst in Litouwen. In totaal worden er 270 militairen geplaatst, inclusief Boxer-pantserwielvoertuigen en CV90-infanteriegevechtsvoertuigen.³⁵

De Baltische staten reageren overwegend positief op de komst van eFP. Een vooraanstaande veiligheidsexpert in Litouwen gaf duidelijk aan dat men zeer blij was met de komst van de Duitsers en Nederlanders, die als belangrijke en betrouwbare partners te boek staan. Een andere gesprekspartner stelde dat de bereidheid van NAVO-militairen om zich mogelijk op te offeren goed is voor het Baltische moreel. Bovendien is de gedachte in de Baltische staten dat het de relatie met Rusland juist bevordert. Volgens een Litouwse *official* is Rusland pragmatisch en kan er goed mee worden samengewerkt, mits de krachtsverhouding evenwichtig is. Ook hier werd Poetin als opportunist gezien, die zo ver gaat als het bondgenootschap hem laat gaan.

Voor sommigen gaat de opbouw van de NAVO-aanwezigheid niet snel genoeg. Vooral in Letland en Litouwen, waar men volgens de gesprekpartners een acutere dreiging voelt, is men bang dat Rusland iets gaat proberen voor dat de NAVO-eenheden paraat zijn. Deze gereedheid wordt in de loop van het voorjaar 2017 bereikt.

Garantie van de NAVO

Tot die tijd bestaat de belangrijkste garantie die de NAVO te bieden heeft uit de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) en *NATO Force Integration Units* (NFIU). Als reactie op Ruslands optreden in Oekraïne werd in 2014 besloten de NATO Response Forces door deze snel verplaats-



President Poetin tracht de Russische minderheden op verschillende manieren voor zijn karretje te spannen

bare eenheden te versterken. Dit omvat ook een multinationale brigade met 5000 militairen. Deze eenheid dient als bruggenhoofd voor de *follow on forces*. Wij zijn, mede door de mogelijkheden van Rusland om het zee- en luchtruim vanuit Kaliningrad te beheersen, echter somber gestemd over de inzetkansen voor deze eenheden.

Goede, maar kleine strijdkrachten en een verdeelde NAVO

Het is een feit dat de NAVO en vooral de VS belangrijk zijn voor de veiligheid van de Baltische staten. Tegelijkertijd werd ons duidelijk dat ook de EU een belangrijke rol speelt. Zij biedt niet alleen economische welvaart, maar is tevens een aantrekkelijk alternatief voor Rusland, niet alleen voor de minderheden in de Baltische staten. Wij constateren echter dat er op dit moment nog niet geen effectieve gezamenlijke militaire afschrikking bestaat, noch een afgestemde (communicatie)strategie.

34 Zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm?selectedLocale=en.

35 Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2017/03/23/hoofdmacht-naar-litouwen>.

Vraagtekens

De effectiviteit van de VJTF valt te betwijfelen, omdat de Russische opbouw van wapens de daadwerkelijke inzetbereidheid van de NAVO-strijdkrachten voor de verdediging van de Baltische staten bijna onwaarschijnlijk maakt. Dit komt doordat het Russische militaire overwicht zo groot is dat het verplaatsen van de VJTF verhoudingsgewijs gemakkelijk kan worden tegengehouden.

Daarnaast delen we de zorgen van sommige experts dat er in de betrokken NAVO-landen verschillende ideeën bestaan over de daadwerkelijk inzet van troepen tegen Rusland. Ietwat gechargeerd werd gesteld dat de landen door hun deelname aan eFP en VJTF de bereidheid tonen om te vechten, maar dat men vraagtekens plaatst bij de bereidheid van de NAVO om bij een Russische inval daadwerkelijk artikel 5 in werking te stellen. Men mag bovendien niet vergeten dat er in sommige NAVO-landen leiders aan de macht zijn die steeds meer naar Rusland trekken. Hiertoe behoren Bulgarije, Turkije – zie de verrassende toenadering in het Syrië-conflict – en wellicht zelfs de VS.³⁶

Het Rusland van Poetin heeft in Estland (2007), Georgië (2008), en de Krim en Oekraïne (2014) laten zien juist de Russische minderheden in deze landen voor zijn karretje te willen spannen. Dit deed Rusland met respectievelijk cyberstrategieën, het gebruik van de NAVO-communicatiestrategie uit Kosovo en (semi) officiële troepen. Dit is ook een belangrijke factor in de Gerasimov-doctrine.³⁷ Ondanks dat er tot op de dag van vandaag problemen bestaan met de Russischtalige minderheden in de Baltische staten, achten wij het minder waarschijnlijk dat zij actief zullen meewerken aan een interventie door Rusland.

Niet elke in de Baltische staten woonachtige Russischtalige is onderdeel van de vijfde colonne van Moskou, zoals we hopelijk hebben laten zien. Integendeel: onze indruk, die de literatuur mede bevestigt, is veeleer dat de Russischtalige minderheid zeer pragmatisch het beste van beide werelden aanvaardt. Als puntje bij paaltje komt, kiest de overgrote meerderheid waarschijnlijk voor het Westen.

Europa: een aantrekkelijk alternatief

Bij alle negatieve kritiek op de EU in het afgelopen decennium vergeten we maar al te snel dat Europa nog steeds veel aantrekkelijks te bieden heeft. Dit is zeker waar als men Europa vergelijkt met de levensstandaard in Rusland en in de vele voormalige sovjet-deelrepublieken.

De EU is voor veel Russischtaligen aantrekkelijker dan Poetin

Het leven van de minderheden in de Baltische staten mag dan niet overdadig zijn, maar vergeleken met de minder dan € 139,- per maand die 19,4 procent van de Russische bevolking ter beschikking heeft, en daarmee onder de armoedegrens leeft, gaat het nog goed.³⁸

Communicatie en propaganda

Het blijft wel nodig dat het westen zijn aantrekkelijkheid in de ogen van de Russischtalige minderheid behoudt en dit ook succesvol blijft communiceren. Dat is waarschijnlijk het belangrijkste wapen dat men tegenover het rijk van Poetin kan inbrengen. Mede daarom is het goed dat het NAVO STRATCOM Centre of Excellence in Riga zit, ook al was Ruslands informatieoorlog niet de directe aanleiding.³⁹

36 Zie: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bulgarien-rumen-radew-zum-praesidenten-gewaehlt-a-1121095.html>. De rol van de VS blijft onduidelijk. Tijdens het schrijven van dit artikel in maart 2017 was er een officieel onderzoek in de VS gaande naar de contacten tussen het verkiezings- en latere regeringsteam van Trump en Rusland.

37 A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare: The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (4) 148-164.

38 Zie: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/22/millions-more-russians-living-in-poverty-as-economic-crisis-bites>. Zie ook J.C. Lee 'When the Russian Economy Is Tumbling', *New York Times*, Late Edition (East Coast) [New York, N.Y.] 14 Apr 2016: A.8. Het Baltische land dat de grootste problemen heeft, vooral na de financieel-economische crisis van 2008, is Litouwen. Dit land had verreweg de kleinste groep Russen als minderheid. Vergelijk: B. Gruzevskis, I. Blaziene Die wirtschaftliche und soziale Lage in den Baltischen Staaten: Litauen. (Studie Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss), 2013.

39 De aanleiding voor het oprichten van STRATCOMCOE vormde de slechte communicatiestrategie van de NAVO in Afghanistan.

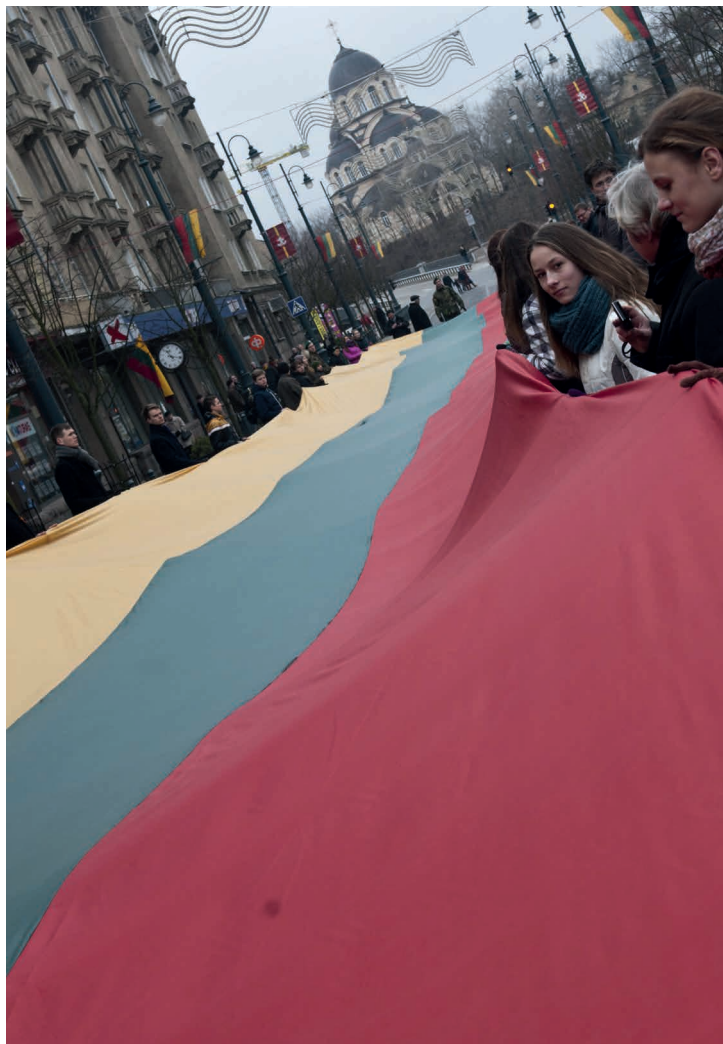


FOTO: US ARMY, M. LEUCK

Litouwse burgers en militairen dragen een 200 meter lange Litouwse vlag ter ere van de onafhankelijkheid van hun land, Vilnius, 2015

Tijdens ons bezoek kregen we de indruk dat dit centrum door de Letten omarmd wordt, getuige de investeringen die men maakt en de status die door de benoeming van een voormalig staatssecretaris als directeur aan het centrum wordt gegeven en een actieve staatssecretaris als hoofd van het bestuurscomité. De belangrijkste taak van het centrum is het ontleden van de communicatiestrategieën van de tegenstanders, niet alleen Rusland.⁴⁰

Van effectieve counterstrategieën is echter nog geen sprake. Dit komt mede door de verschillende nationale benaderingen en strategieën. Daarnaast begrepen we van een vooraanstaande expert op het gebied van Russische informatieoorlogvoering dat de propagandapraktijken van het Kremlin met het werk van illusionisten kan worden vergeleken.

Mede door enorme investeringen in de propagandamachine, volgens een van onze gastsprekers een geschatte € 300 miljoen, weet Rusland de westerse media herhaaldelijk op hun zwakste plek te raken. Voorbeelden zijn er ten over. Vooral wanneer de Russische berichtgeving klakkeloos door westerse media wordt overgenomen. Daarnaast herinneren zich de meeste Nederlanders zich nog levendig de verschillende Russische versies van het neerstorten van vlucht MH17. Naast Ruslands militaire optreden, zet ook dit de relaties met het Westen herhaaldelijk onder druk.

Conclusie

In dit artikel stond de vraag centraal of de Baltische staten en hun Russische minderheden voor de NAVO een veiligheidsprobleem zijn. Wij constateren dat er vooral in Estland en Letland grote groepen Russischtalige minderheden wonen, maar dat zij zich veel minder voor het propagandakarretje van Poetin laten spannen dan de minderheid in Oekraïne. Tegelijkertijd zagen we dat op dit moment vooral Letland en Litouwen de Russische militaire dreiging als meest acuut ervaren.

Wij concluderen dan ook dat de Russische conventionele troepenopbouw de grootste bedreiging vormt voor deze landen en de NAVO. Wil de NAVO ernst maken met het verdedigen van het bondgenootschap, dan moet ze met name tegen Rusland snel, adequaat en vooral eensgezind optreden. De VJTF, NFU en eFP zijn een goed begin, maar het blijft belangrijk dat de alliantie gezamenlijk doelen tegenover Rusland blijft formuleren en nastreven. Of dit zo blijft is, mede gezien de pro-Russische toon in sommige lidstaten, zeer de vraag.

⁴⁰ Zie: <http://www.stratcomcoe.org>.