

**Gruzijas – Krievijas karš:
secinājumi un mājasdarbi
Latvijai un sabiedrotajiem**

**The Georgian – Russian War:
Conclusions and Homework
for Latvia and Allies**

Rīga 2009

UDK 327 (470+479.22)
Gr 964

Redaktors: Toms Rostoks, Latvijas Ārpolitikas institūta pētnieks,
Latvijas Universitātes lektors

Editor: Toms Rostoks, researcher for the Latvian Institute
of International Affairs, lecturer at the University of Latvia

Tulkojums uz angļu valodu: Kārlis Streips

English translation: Kārlis Streips

Projekta koordinators: Mārtiņš Mūrnieks, Sorosa fonda – Latvija
programmas “Plašāka Eiropa” direktors

Co-ordinator of the project: Mārtiņš Mūrnieks, director
of the “Wider Europe” programme, Soros Foundation – Latvia

Sorosa fonda – Latvija izdevums “**Gruzijas – Krievijas karš:
secinājumi un mājasdarbi Latvijai un sabiedrotajiem**”
ir tapis sadarbībā ar Latvijas Ārpolitikas institūtu

This publication, “**The Georgian – Russian War: Conclusions and Homework
for Latvia and Allies,**” was published by the Soros Foundation-Latvia
in co-operation with the Latvian Institute of International Affairs

Foto: AFI (5. lpp.) un Kārlis Tipāns
Photo: AFI (Page 5) and Kārlis Tipāns

Makets: Kristīne Mālniece
Layout: Kristīne Mālniece

© Sorosa fonds – Latvija
© Soros Foundation – Latvia

ISBN 978-9984-39-742-9

Saturs

Andris Aukmanis Priekšvārds	5
Toms Rostoks Augusta konflikts: izaicinājumi un iespējas ES un Latvijai	7
Viktors Makarovs Krievijas – Gruzijas konflikts un Latvijas sabiedrības integrācija ...	17
Andris Sprūds Latvijas – Krievijas attiecības un Latvijas enerģētikas politika Krievijas – Gruzijas konflikta kontekstā	26
Žaneta Ozoliņa Postpadomju telpas attīstības tendences	37

Table of Contents

By Andris Aukmanis Foreword	47
By Toms Rostoks The Conflict of August: Challenges and Opportunities for the EU and Latvia	49
By Viktors Makarovs The Russian-Georgian Conflict and Public Integration in Latvia	60
By Andris Sprūds The Relationship Between Latvia and Russia and Latvia’s Energy Policy in the Context of the Russian-Georgian Conflict	70
By Žaneta Ozoliņa Trends in the Development of the Post-Soviet Territory	82



ANDRIS AUKMANIS

**SOROSA FONDA – LATVIJA
IZPILDDIREKTORS**

Priekšvārds

Krievijas – Gruzijas karš 2008. gada augusta sākumā “sašūpoja” pat visaukstinīgākos prātus, liekot jau pavisam ar citu kontekstu fonā uzdot ārpolitisko diskusiju jautājumu – cik droši, stabili un komfortabli var justies Latvija, no vienas puses esot Eiropas Savienības (ES) un Ziemeļatlantijas līguma organizācijas (NATO) dalībvalsts, bet Krievijas kaimiņvalsts – no otras puses?

Augusta un septembra dienās ne tikai Latvijā, bet arī citās Baltijas un Eiropas valstīs tika uzdoti jautājumi – kas ir mainījies? Vai patiešām ir atšķirta jauna vēstures lappuse? Jaunas starpvalstu attiecību izpausmju formas, atgriežoties arvien vairāk pie spēka pozīcijām? Kā uzsver viena no izdevuma autorēm – LU profesore Žaneta Ozoliņa –, “acīmredzams ir fakts, ka postpadomju telpā notiks Krievijas, ASV, ES un NATO interešu krustošanās”.

Sorosa fonds – Latvija sadarbībā ar Latvijas Ārpolitikas institūtu (LĀI) un četrām Latvijas augstskolām: Vidzemes Augstskolu (VIA), Biznesa Augstskolu “Turība”, Rīgas Stradiņa universitāti (RSU) un Latvijas Universitāti (LU) organizēja četras tematiskas diskusijas: Augusta Konflikts – izaicinājumi un iespējas ES un Latvijai; Krievijas – Gruzijas konflikts un Latvijas sabiedrības integrācija; Latvijas – Krievijas attiecības un Latvijas enerģētikas politika Krievijas – Gruzijas konflikta kontekstā un Postpadomju telpas attīstības tendences.

Diskusiju rezultātā ir tapis eseju krājums, kurā četri labi pazīstami savas nozares eksperti: LU profesore Žaneta Ozoliņa, Politikas centra Euro Civitas direktors Viktors Makarovs, LU pasniedzējs Toms Rostoks un RSU asociētais profesors, Andris Sprūds ir snieguši savu skatījumu un, izmantojot diskusiju gaitā paustās atziņas, analizējuši Latvijas vietu un lomu procesos pēc Krievijas – Gruzijas kara.

Kā savā esejā, runājot par konflikta pieredzi un “mācībstundām” Latvijai, raksta T. Rostoks, “Latvijai ir jāstiprina sava intelektuālā kapacitāte un argumentācija jautājumos, kas saistīti ar Krieviju. Latvijai ES ietvaros regulāri būs jāpierāda, ka tās viedoklis attiecībā pret Krieviju ir pamatots.” Sorosa fonds – Latvija ir pārliecināts, ka šīs eseju krājums kalpos par labu līdzekli, lai reaģējot uz aktuālajiem starptautiskās situācijas izaicinājumiem, kļūtu par šīs intelektuālās kapacitātes stiprinātājiem.

Sorosa fonda – Latvija vārdā vēlos pateikties Latvijas Ārpolitikas institūtam, eseju autoriem un augstskolām, kā arī diskusiju dalībniekiem par veiksmīgo sadarbību!



TOMS ROSTOKS

LATVIJAS UNIVERSITĀTES LEKTORS

Augusta konflikts: izaicinājumi un iespējas ES un Latvijai*

Krievijas un Gruzijas konflikts 2008. gada augustā ir izraisījis sekas, kas sniedzas tālu pāri Dienvidkaukāza reģiona robežām. Diskusijās iesaistījusies liela daļa starptautisko attiecību ekspertu gan visā transatlantiskajā telpā, gan arī Latvijā. Šobrīd ne tikai tiek pārskatītas Krievijas – Gruzijas attiecības, bet tiek modelēti arī citu iesaldēto konfliktu attīstības scenāriji. Ir vērojami mēģinājumi pārskatīt ES/NATO attiecības ar Krieviju un prognozēt Krievijas tālāko rīcību, proti, vai nesējamiem notikumiem Gruzijā ir tikai gadījuma raksturs, vai arī tie demonstrē jaunu ilgtermiņa iezīmi Krievijas ārpolitikā. Ir skaidrs, ka šie jautājumi vēl tiks plaši apspriesti, tāpēc ir būtiski izvērtēt notikušā konflikta sekas arī Latvijā.

Raksts ir iedalīts trijās daļās. Pirmajā no tām tiek aplūkotas īstermiņa un stratēģisko aspektu attiecības Krievijas – Gruzijas konflikta ga-

* Publiska diskusija par ES un NATO aktuālajiem jautājumiem pēc Krievijas – Gruzijas konflikta norisinājās 2008. gada 22. oktobrī Vidzemes Augstskolā, Valmierā. Šo diskusiju kopīgiem spēkiem organizēja Sorosa fonds – Latvija sadarbībā ar Latvijas Ārpolitikas institūtu un Vidzemes Augstskolu. Diskusijā piedalījās LR 9. Saeimas deputāts un Vidzemes Augstskolas profesors Artis Pabriks, Latvijas Ārpolitikas institūta direktors Atis Lejiņš, LR Aizsardzības ministrijas Krīzes vadības un mobilizācijas departamenta direktors Jānis Garisons un Latvijas Ārpolitikas institūta pētniece Dzintra Bungas. Diskusiju vadīja Latvijas Universitātes docents un Latvijas Ārpolitikas institūta pētnieks Toms Rostoks. Diskusijas vadītājs izsaka pateicību diskusijas dalībniekiem, Vidzemes Augstskolas akadēmiskajam un administratīvajam personālam un, protams, studentiem, kuru ieinteresētība diskusiju padarīja vēl jo interesantāku. Rakstā paustie uzskati daļēji ir raksta autora viedoklis, bet daļēji tiks atspoguļoti arī SFL, Latvijas Ārpolitikas institūta un Vidzemes Augstskolas sadarbības rezultātā Valmierā notikušās ekspertu diskusijas gaitā paustie viedokļi.

dījumā. Otrajā daļā tiek aplūkotas ES iespējamās rīcības stratēģijas, kādas varētu tikt izmantotas, veidojot turpmākās attiecības ar Krieviju un Gruziju. Trešajā daļā tiek iezīmētas mācības Latvijai, kas izriet no Krievijas – Gruzijas konflikta, proti, jautājums ir par orientieriem, kurus Latvijai vajadzētu ievērot, veidojot savu ārpolitiku tuvākajos mēnešos un varbūt pat gados, ja atšķirības starp Rietumu un Krievijas nostāju izrādītos patiesas un fundamentālas. Raksta autors atzīst, ka vairāk ir centies iezīmēt iespējamo jautājumu loku, ap kuriem varētu norisināties turpmākās diskusijas, nekā sniegt gatavas atbildes uz jautājumiem par to, kādai vajadzētu būt Latvijas, ES un NATO ārpolitikai Krievijas – Gruzijas konflikta laikā.

Gruzijas – Krievijas konflikta īstermiņa un stratēģiskie aspekti

Konfliktiem ir gan īstermiņa, gan stratēģiskie aspekti, un Krievijas – Gruzijas konflikts šajā ziņā nav izņēmums. Konflikta pirmajās nedēļās bija svarīgi saprast notiekošo, un šajā laikā masu mediji pārpludināja publisko telpu ar (reizēm pretrunīgas) informācijas straumi, tomēr pamazām priekšplānā izvirzījās jautājums par to, kāda būs notikušā konflikta ilgtermiņa ietekme uz Krievijas attiecībām ar tās kaimiņiem. Ja konflikta pirmajā fāzē notikumu pārbagātība reizēm radīja situāciju, kad aiz kokiem bija grūti saskatīt mežu, tad otrajā fāzē koncentrēšanās uz meža saskatīšanu ekspertiem radīja kārdinājumu izteikt vērtējumus un prognozes par ilgtermiņa tendencēm, ignorējot atsevišķus notikumus. Piemēram, pirmajā fāzē ekspertu uzmanību galvenokārt piesaistīja praktiskās darbības, kas norisinājās Gruzijas (arī Dienvidosetijas un Abhāzijas) teritorijā: cik daudz cilvēku gāja bojā Činvali, cik tālu Krievijas karaspēks atradās no Tbilisi, kādi objekti Gruzijas teritorijā ir tikuši bombardēti utt. Savukārt otrajā fāzē ir novērojama tendence, ka starptautisko attiecību lietpratēji krīt kārdinājumā ignorēt konflikta sākumposma analīzi un izcelšanās iemeslus un cenšas atbildēt uz jautājumu: ko darīt tālāk? Šeit priekšplānā izvirzās jautājumi par Gruzijas atjaunošanu, bēgļu izmitināšanu, tālākajām Krievijas – ES attiecībām un jautājumiem, kas saistīti ar Gruzijas tuvināšanos ES un NATO. Raksta autors neapšaubā šo konflikta aspektu nozīmi, tomēr šeit slēpjas vairākas briesmas, uz kurām būtu nepieciešams norādīt.

Pirmkārt, pārmērīga fokusēšanās uz 7. un 8. augusta notikumiem nedod iespēju pienācīgi aplūkot notikumu virkni, kuras rezultātā izcēlās karš. Jautājums par to, kurš izdarīja pirmo šāvieni, ir nozīmīgs, tomēr

svarīgāks ir konteksts, kas radīja kara uzsākšanai labvēlīgu fonu. Zināmu popularitāti ir ieguvis viedoklis, ka kara izcelšanās patiesos apstākļus uzzināt nebūs iespējams un tāpēc nav iespējams noteikt, kurš ir agresors un kurš – cietušais. Šāda pieeja ir kļūdaina un ved strupceļā. Ir nepieciešams noskaidrot visus notikušā konflikta aspektus, jo tikai tā ir iespējams spriest par iesaistīto dalībnieku rīcību. Ir zināms, ka gruzīnu spēki apšaudīja Činvali, tomēr ir pietiekami daudz uzticamas informācijas, kas liecina par to, ka Gruzija ilgstoši tika sistemātiski provocēta gan no Krievijas, gan Dienvidosetijas un Abhāzijas puses. Var pieļaut iespē-



Dalībnieki no diskusijas Vidzemes Augstskolā (no kreisās): **Atis Lejiņš**, Latvijas Ārpolitikas institūta direktors; **Artis Pabriks**, Saeimas deputāts un bijušais ārlietu ministrs; **Toms Rostoks**, Latvijas Universitātes lektors un diskusijas vadītājs; **Dzintra Bungs**, Latvijas Ārpolitikas institūta pētniece, un **Jānis Garisons**, LR Aizsardzības ministrijas Krīzes vadības un mobilizācijas departamenta direktors

ju, ka Gruzijas politiskā vadība augusta sākumā tika nostādīta gandrīz bezizejas situācijā. Dienvidosetijas teritorijā bija vairāki ciemati, kuros dzīvoja pārsvarā gruzīni. Ir ziņas, ka šajos ciematos dzīvojošos gruzīnus īsi pirms konflikta sākuma mēģināja padzīt. Vai Gruzijas valdība, kas bija apņēmusies panākt šo reģionu reintegrāciju Gruzijas sastāvā, varēja uz to mierīgi noraudzīties? Neskaidrības apvij arī Krievijas karaspēka ierašanos Dienvidosetijā, jo nav precīzi zināms, kad Krievijas karaspēks ieradās Činvali un kurā brīdī tas devās caur Roki tuneli Dienvidosetijas virzienā. Jāpiebilst, ka šie nav vienīgie strīdīgie/neskaidrie jautājumi, kas saistīti ar konflikta sākumposmu.

Visi šie jautājumi ir nozīmīgi arī Latvijai, jo tā ir viena no Gruzijas aizstāvēm un atbalstītājām. ES ietvaros ir ļoti dažādi viedokļi par Gruzijas – Krievijas konfliktu, un ir dzirdami aicinājumi necensties noskaidrot, kā šis konflikts patiesībā sākās un cik liela loma tā uzsākšanā ir bijusi Krievijai. Latvijai nevajadzētu piekrist šādai nostājai. Ja apstiprinātos, ka Gruzija tika ierauta karā un apzināti provocēta, Latvijai būtu vienkāršāk argumentēt savu nostāju diskusijās ar citām ES valstīm un lielākas iespējas tās



No kreisās: A. Pabriks, T. Rostoks un Dz. Bungis

pārliecināt par sava viedokļa pareizību. Tieši šī iemesla dēļ kara cēloņu izpēte ir ļoti nozīmīga arī Latvijai, jo ir jāsaprot konflikta izcelšanās konteksts, nevis tikai jānoskaidro, kurš izdarīja pirmo šāvieni.

Otrkārt, lielu popularitāti ir ieguvušas diskusijas par ES un NATO vēlamo atbildes reakciju attiecībā uz Krieviju un Gruziju. Tika izskatītas vairākas alternatīvas: jaunā Partnerības un sadarbības līguma izstrādes apturēšana, Soču olimpisko spēļu boikotēšana, vīzu režīma pārskatīšana utt. Kā izrādījās, ES rīcībā nemaz nebija tik liels iespējamo instrumentu klāsts, ar kuru palīdzību varētu ietekmēt Krieviju, taču jautājums patiesībā ir daudz sarežģītāks, proti, jautājums ir par ES stratēģiskajām interesēm Dienvidkaukāzā. Kādas ir ES stratēģiskās intereses šajā reģionā un uz ko ES ir gatava, lai šīs intereses aizstāvētu?

Spriežot pēc tā, ka ES valstis ir izvēlējušās sniegt atbalstu Gruzijai un palīdzēt to atjaunot, ES ir savas intereses šajā reģionā, un Gruzija tiek

uzlūkota kā sabiedrotais. Atbalsts Gruzijai tiek sniegts, jo Gruzija neapšaubāmi ir demokrātiskākā valsts savā reģionā, jo ES vēlas veicināt mieru un stabilitāti savu robežu tuvumā, turklāt caur Gruziju ved viens no nozīmīgākajiem gāzes un naftas tranzīta ceļiem, ar kura palīdzību var apiet Krieviju. Jāpiebilst, ka caur Gruziju ved ceļš uz Kaspijas jūras reģionu. Pēdējā laikā strauji ir cēlušās Centrālās Āzijas valstu "akcijas". Ja ES vēlas ar šīm valstīm izveidot ciešākas partnerattiecības, tad ES vajadzētu pierādīt, ka tā spēj neitralizēt Krievijas ietekmi, jo pretējā gadījumā šī reģiona valstis paliks Krievijas ietekmes zonā. Gruzija varētu būt lakmusa tests ES spējai aizstāvēt savas stratēģiskās intereses, kuru ar lielu interesi vēro citas Dienvidkaukāza un Centrālās Āzijas valstis. Citiem vārdiem sakot, ES ir jāapzinās, ka tai būs jāizcīna sava ietekme šajos reģionos un ka šis process neizbēgami ir saistīts ar attiecību saasināšanos ar Krieviju, kas turpina uzskatīt, ka tai ir privileģēta vieta bijušās PSRS teritorijā. Lai arī ES šajā reģionā ir stratēģiski nozīmīgas intereses, tās pagaidām netiek pienācīgi definētas un nepietiekamā mērā kalpo par orientieriem rīcībpolitikas veidošanas procesā. Iespējams, ka Latvijai vajadzētu aktīvāk censties ievirzīt diskusijas tādā gultnē, lai ES ietvaros nostiprinātos apziņa, ka jautājums ir nevis par sankciju ieviešanu attiecībā uz Krieviju, bet gan par ES stratēģisko interešu definēšanu un aizstāvēšanu. Tas ļautu Latvijai sevi pozicionēt kā konstruktīvu, nevis revanšistisku dalībvalsti.

Treškārt, problēmas var radīt pārmērīga fokusēšanās uz pašreizējo situāciju (kas ir Krievijai salīdzinoši labvēlīga), ignorējot plašākas attīstības tendences (kas Krievijai nav īpaši labvēlīgas). ES valstīm vajadzētu apjēgt plašāko starptautisko un vēsturisko kontekstu, kādā notika Gruzijas – Krievijas konflikts. No vienas puses, šis konflikts ir noticis laikā, kad pastiprinās runas par unipolārās pasaules beigām. ASV klupiens Irākā un starptautiskā finanšu krīze zināmā mērā var paātrināt procesu, kura laikā ASV kā līdz šim vienīgās globālās lielvaras ietekme mazinās. Tomēr, no otras puses, būtu kļūdaini apgalvot, ka vēsture ir Krievijas pusē. Pētnieku prognozes liecina, ka Krievijas daļa no globālā kopprodukta 2030. gadā varētu būt ne vairāk kā 3%, kamēr Ķīnas daļa varētu būt 23%, ASV – 17%, bet Eiropas daļa varētu sasniegt 16%.* Tas nozīmē, ka Krievija gan šobrīd, gan tālākā nākotnē būs pārāk vāja, lai nopietni apdraudētu Ķīnas, ASV un ES drošību. Tāpat būtu jāatzīmē, ka Krievija nav bijusi veiksmīga draudzīgu attiecību veidošanā ar kaimiņvalstīm. Par to liecina fakts, ka Krievijas piemēram atzīt Dienvidosetijas un Abhāzijas neatkarību pagaidām ir sekojusi tikai Nikaragva. Par Rietumvalstu spēka avotu kalpo ciešās savstarpējās draudzīgās attiecības un praksē izveidojusies

* Grant, C. How to Handle the New Russia? CER bulletin nr. 62, 2008. Sk. internetā 25.10.2008. http://www.cer.org.uk/articles/62_grant.html

drošības kopiena, savukārt Krievija šajā ziņā ir vāja, jo tā nevar paļauties uz citu valstu draudzīgu atbalstu grūtā brīdī. Pašreizējā situācijā nevis Krievija ir spēcīga, bet gan ES ir vāja, jo nespēj skaidri definēt un realizēt savas stratēģiskās intereses attiecībā uz kaimiņiem.



No kreisās: A. Lejiņš un A. Pabriks

Eiropas Savienības tālākās rīcības stratēģijas

ES tālākā rīcība pēc Krievijas – Gruzijas konflikta notiks divos virzienos. Viens virziens ir palīdzības sniegšana Gruzijai. 2008. gada 22. oktobrī notikušajā donoru konferencē tika panākta vienošanās par 3.4 miljardu eiro piešķiršanu Gruzijas ekonomikas atveseļošanai laikā no 2008. līdz 2010. gadam, un Eiropas Komisijas sniegtā palīdzība sasniegs pusmiljardu eiro.* Šāda palīdzība ir kā medusmaize Gruzijas ekonomikai, kas pēdējos gados bija piedzīvojusi ļoti strauju izaugsmi, taču notikušais konflikts ar Krieviju līdzšinējos sasniegumus ir būtiski iedragājis. Jāatzīmē, ka tik dāsnas palīdzības piešķiršana starptautiskās finanšu krīzes laikā ir pārsteidzoša un skaidri norāda uz to, ka Rietumvalstis ir nostājušās Gruzijas pusē un neuzskata to par agresoru.

* Goldirova, R. Donors pledge billions to rebuild Georgia. EU Observer, 22.10.2008. Sk. internetā 26.10.2008. <http://euobserver.com/9/26977/?rk=1>

Tomēr palīdzības sniegšana ar mērķi ļaut Gruzijai atgūties no kara ar Krieviju ir tikai daļa no pasākumiem, kas būtu veicami. Ja ES vēlas Gruzijai palīdzēt, ir jāveic nozīmīgi pārkārtojumi, lai nostiprinātu savstarpējās tirdzniecības saiknes un atvērtu Gruzijas ražotājiem ES tirgu. Ļoti svarīgs palīdzības aspekts būtu Gruzijas iekļaušana ES izglītības programmās, kas ļautu Gruzijas augstākās izglītības iestāžu studentiem saņemt labāku izglītību. Iespējams, būtu vērts apsvērt atbalsta sniegšanu līdzīgā formā, kā Latvija un abas pārējās Baltijas valstis saņēma ar Eirofakultātes palīdzību. Citiem vārdiem sakot, ES vajadzētu izmantot radušos situāciju, lai Gruziju pavilktu sev tuvāk, tomēr šāda rīcība būtu iespējama tikai tajā gadījumā, ja ES skaidri apzinātos savas intereses šajā reģionā.

Lielākie pārbaudījumi ES ārpolitikas konsekvencei vēl ir priekšā, un tie ir tikai daļēji saistīti ar Gruziju, tāpēc otrs ES rīcības virziens ir plašāks par palīdzības sniegšanu Gruzijai. Krievijas – Gruzijas konflikts ir darījis bažīgas gan tās postpadomju telpas (PPT) valstis, kas jau agrāk bija mēģinājušas izveidot tuvākas attiecības ar ES, gan tās, kuras dažādu apsvērumu dēļ to nebija darījušas. Militārā spēka pielietošana starptautiskajā sistēmā izraisa nestabilitāti un dara valstis tramīgas, proti, tās pastiprināti sāk domāt drošības kategorijās. Bažas par Krievijas tālāko rīcību ir paudušas Ukraina un Moldova (Krima un Piedņestra), un pat Baltkrievija ir centusies uzlabot attiecības ar ES, atbrīvojot politeslodzītos, ko tā iepriekš bija atteikusies darīt. Tā kā Krievijai pat PPT draugu tikpat kā nav (toties ir klienti), tad Krievijas – Gruzijas konflikta rezultātā šīs valstis sāk meklēt patvērumu pret potenciālo apdraudējumu. Šāda PPT valstu rīcība paver iespējas ES palielināt ietekmi šajā reģionā, tomēr tas ir iespējams tikai ar nosacījumu, ka ES spēj līdzsvarot Krievijas ietekmi. Vai ES to spēj izdarīt? Ir maz ticams, ka tuvākajā laikā ES to spēs paveikt un ka dalībvalstis kolektīvā līmenī būtu gatavas pieņemt tādu realitāti, kurā Krievija ir nevis sarežģīts partneris, bet gan valsts, kuras ietekmi vajadzētu mazināt, līdzsvarot un ierobežot. Pēdējās nostājas ieņemšana nozīmētu to, ka ES atzītu konflikta ar Krieviju pastāvēšanu un ka ES un Krievija savstarpēji konkurē par ietekmi PPT.

ES šobrīd ir radusies unikāla iespēja palielināt savu ietekmi PPT, kuras valstis Krievijas rīcība Gruzijā ir darījusi bažīgas. Būtu loģiski, ja ES šādos apstākļos atbildētu ar pastiprinātu un paplašinātu Eiropas Kaimiņu politiku (EKP). Ar pastiprināšanu būtu jāsaprot attiecību nostiprināšana ar valstīm, ar kurām jau kopš 2004. gada ES ir izveidojusies aktīva sadarbība un kuras ir izrādījušas vēlmi pilnībā integrēties ES. Ar paplašināšanu būtu jāsaprot aktīvāka ES sadarbība ar tiem kaimiņiem, ar kuriem dažādu apsvērumu dēļ tā līdz šim nav bijusi intensīva. Īpaši izceļama būtu sadarbības pastiprināšana ar Centrālās Āzijas valstīm. Protams, ne

visas PPT valstis būs gatavas šādam solim, tomēr ES vajadzētu izmantot radušos iespēju, lai pastiprinātu ietekmi valstīs, kas nopietni apsver integrācijas perspektīvu. No šāda viedokļa raugoties, ir grūti saprotami tādi starpgadījumi kā ES nevēlēšanās atzīt, ka Ukraina ir valsts ar Eiropas identitāti.*

Savukārt attiecībās ar Krieviju ES vajadzētu līdzsvarot sadarbības un atturēšanas elementus. Ir jāņem vērā, ka Krievija ir atdzimstoša valsts, kas cenšas atgūt zaudēto ietekmi. Valstu rīcību starptautiskajā politikā lielā mērā vada varas ieguves un pārdales apsvērumi, un bijušajām lielvarām kārdinājums atgūt zaudēto ietekmi var izrādīties nepārvarams. Prasmīga politika attiecībās ar Krieviju noteikti saturētu sadarbības elementus, jo ES valstis ir saistītas ar Krieviju daudzām abpusēji nozīmīgām saiknēm. Piemēram, Krievijā darbojas aptuveni 4600 Vācijas uzņēmumi, un kopējais abu valstu tirdzniecības apjoms sasniedz 56 miljardus eiro.** Nav nepieciešamības šīs saiknes saraut, turklāt bez Krievijas līdzdalības nav iespējama daudzu nozīmīgu starptautisko attiecību jautājumu risināšana. Tas nozīmē, ka sadarbības elementi attiecībās ar Krieviju noteikti būtu saglabājami kaut vai tāpēc, ka pieaugošas konfrontācijas apstākļos nostiprinātos "stingrās līnijas" piekritēju pozīcijas Krievijā.

Līdz ar sadarbības elementiem attiecībās ar Krieviju ES valstīm kopā ar ASV vajadzētu realizēt arī atturēšanas pasākumus. To mērķis būtu pārliecināt Krieviju, ka tās kaimiņvalstu suverenitātes apdraudējuma gadījumā attiecībā pret Krieviju tiktu piemērotas sankcijas. Ļoti būtisks atturēšanas stratēģijas veiksmīgas pielietošanas priekšnoteikums ir pārliecināt Krieviju, ka ES patiešām veiks pretdarbības pasākumus, proti, ir svarīgi, lai sankciju ieviešana būtu ticama. Vienotas nostājas paušana attiecībā uz Krieviju ES līdz šim ir sagādājusi vērā ņemamas grūtības, tāpēc ticamības nodrošināšana var izrādīties problemātiska. Ja tā patiešām ir, tad ES nostāja attiecībās ar Krieviju var izrādīties nelīdzsvarota. Sadarbības un atturēšanas elementiem ir jābūt līdzsvarā. Ja tā nebūs, ES zaudēs iespējas veidot līdzsvarotas attiecības ar Krieviju, turklāt ES nespēs realizēt savas stratēģiskās intereses PPT, jo ES gluži vienkārši būs pārāk vāja, lai sacenstos ar Krieviju par ietekmi šajā reģionā.

* Vucheva, E. Ukraine disappointed with EU „hypocrisy”. EU Observer, 22.10.2008. Sk. internetā 26.10.2008. <http://euobserver.com/24/26978>

** Runner, P. Energy and trade gripes dominate EU-Russia relations. EU Observer, 23.10.2008. Sk. internetā 26.10.2008. <http://euobserver.com/9/26974/?rk=1>

Vai Gruzijas pieredze var noderēt Latvijai?

Laikā pēc Gruzijas – Krievijas konflikta bieži ir ticis uzsvērts, ka Latvijas situācija ir ļoti atšķirīga no Gruzijas situācijas, tomēr tas nenozīmē, ka Latvijai nebūtu nekā, ko mācīties no Gruzijas pieredzes. No Krievijas – Gruzijas konflikta iegūtās mācības ir visai dažādas. Lūk, dažas no nozīmīgākajām. Pirmkārt, Latvijai ir nopietni jādomā par savu drošību un pastāvīgi jācenšas to nostiprināt. Ir svarīgi apzināties, ka rūpes par drošību nebeidzās līdz ar iestāšanos NATO, tāpēc Latvijai ir jāturpina ieguldīt



No kreisās: Dz. Bungs un J. Garisons

līdzekļus savā drošībā. Iespējamo pasākumu klāsts ir ļoti plašs – sākot ar Latvijas sabiedrības sociālpolitiskās saliedētības palielināšanu un beidzot ar dalību starptautiskajās misijās. Latvijas drošība nav aplūkojama atrauti no mūsu sabiedroto drošības un no miera un stabilitātes pastāvēšanas visā PPT, tāpēc Latvijai būtu jāsniedz savs ieguldījums šīs telpas stabilizācijā. Tas nozīmē aktīvu rīcību, nevis sēdēšanu kaktā un klusēšanu.

Otrkārt, Latvijas valdībai vajadzētu veicināt godīgu diskusiju sabiedrības līmenī par ASV lomu Latvijas drošībā. Pēdējos gados ASV ir pieļāvusi virkni kļūdu (Irākas karš, Gvantamo bāze, notikumi Abugraibas cietumā), kā rezultātā ASV tēls ir būtiski pasliktinājies gan pasaulē kopumā, gan Latvijā. Tomēr būtu svarīgi saprast, ka ASV tēla pasliktināšanās neietekmē Latvijas stratēģiskās intereses drošības jomā, jo ASV vēl joprojām turpina būt Latvijas nozīmīgākais drošības garantants. Latvijas kā suverēnas

valsts pastāvēšana un drošība ir iespējama tikai tādā gadījumā, ja kāda valsts vai valstu grupa līdzsvaro Krievijas ietekmi šajā reģionā. Līdz šim līdzsvarojošā valsts ir bijusi ASV, un ir maz ticams, ka tas varētu mainīties pārskatāmā nākotnē.

Treškārt, Latvijai vajadzētu pievērst lielāku uzmanību reģionālajai sadarbībai ar pārējām Baltijas valstīm un Ziemeļvalstīm. Laikā pēc ES 2004. gada paplašināšanās reģionālās sadarbības saturiskā puse ir kļuvusi mazāk aktīva, tāpēc Latvijai vajadzētu izmantot radušos situāciju, lai nostiprinātu Baltijas valstu sadarbību ar Ziemeļvalstīm, pakāpeniski nomainot esošo reģionālās sadarbības formātu N5 + B3 uz NB8. Baltijas valstīm vajadzētu iekļauties Ziemeļvalstu sadarbībā un veicināt sadarbības pāraugšanu integrācijā. Pastiprinoties viedokļu atšķirībām starp Rietumvalstīm un Krieviju, likumsakarīga būtu arī atsevišķa reģionālās sadarbības formāta izveidošana bez Krievijas līdzdalības, kurā nozīmīgu lomu spēlētu arī reģionālā sadarbība drošības jomā.

Ceturtkārt, Latvijai vajadzētu apzināties, ka ES ietvaros tās skatījums uz Krieviju visvairāk līdzinās abu pārējo Baltijas valstu, Polijas un Lielbritānijas viedoklim, bet ir citas dalībvalstis, kuru skatījums uz Krieviju ir atšķirīgs. Tas nozīmē, ka Latvijai ir jāstiprina sava intelektuālā kapacitāte un argumentācija jautājumos, kas saistīti ar Krieviju. Latvijai ES ietvaros regulāri būs jāpierāda, ka tās viedoklis attiecībā uz Krieviju ir pamatots. To ir iespējams paveikt tikai tādā gadījumā, ja Latvijā tiek nostiprināta Krievijas ekspertīze. Līdzīgi ir arī ar valstīm, kas atrodas starp Krieviju un ES. Latvija ir sevi pozicionējusi kā valsti, kas ir ieinteresēta pārmaiņu veicināšanā tādās valstīs kā Moldova, Ukraina un Gruzija un kas labi pārziņa šīs valstis. Latvijai regulāri nāksies attaisnot savu pašpasludināto ekspertes statusu gan attiecībā uz Krieviju, gan ES austrumu kaimiņiem. Lieki piebilst, ka savu eksperta statusu būs iespējams attaisnot tikai tādā gadījumā, ja Latvija vēltis pienācīgu uzmanību zināšanu par šīm valstīm uzkrāšanai.

Jautājums būtībā ir par Latvijas gatavību verbālās prioritātes pārvērst praktiskā rīcībā. Ja Latvija sevi definē kā PPT ekspertu, šis statuss ir jāapstiprina ar praktisku rīcību. Ja palīdzības sniegšanu Moldovai un Gruzijai Latvija uzskata par būtisku savas ārpolitikas prioritāti, tas ir jāaplicina ar praktisku rīcību un gatavību šim nolūkam atvēlēt nozīmīgus līdzekļus, tādējādi nodrošinot ne tikai aktīvu sadarbību starp valsts institūcijām, bet arī aktīvu nevalstiskā sektora iesaistīšanos palīdzības sniegšanā. Pretējā gadījumā Eiropā neviens Latviju neņems nopietni.



VIKTORS MAKAROVŠ

POLITIKAS CENTRA EURO CIVITAS
DIREKTORS

Krievijas – Gruzijas konflikts un Latvijas sabiedrības integrācija*

Krievijas – Gruzijas konflikts parādīja, ka starpetniskās attiecības un integrācijas politika Latvijā joprojām paliek svarīgs un aktuāls jautājums. Atšķiras ne tikai latviešu un nelatviešu attieksme pret Kaukāza notikumiem, bet arī viņu priekšstats par Latvijas ārpolitiku un vietu pasaulē. Konflikts pastiprināja jau tā bieži paustās bažas, ka Krievijas ietekme uz Latvijas iekšpolitiku pieaug un ka arī nākotnē kaimiņvalsts centīsies šo ietekmi palielināt. Par vienu no potenciālajām “ietekmes svirām” publiskajās debatēs tika uzskatīts jautājums par krievvalodīgo Latvijas iedzīvotāju stāvokli. Neatkarīgi no tā, cik pamatoti ir šādi pieņēmumi, tie neuzlabo etnopolitisko situāciju Latvijā, tāpēc Krievijas – Gruzijas konflikta ietekme uz Latvijas sabiedrības integrāciju ir aktuāls temats, kas prasa nopietnu diskusiju par virkni cieši saistītu jautājumu: vai Latvijas etnopolitiskā situācija savienojumā ar Krievijas ārpolitikas jaunajām tendencēm rada iekšpolitiskus riskus Latvijai, kā tika apgalvots Kaukāza notikumu laikā? Kādā veidā kaimiņvalsts ārpolitika ietekmē Latvijas

* Publiska diskusija par Krievijas – Gruzijas konflikta ietekmi uz Latvijas sabiedrības integrāciju norisinājās 2008. gada 23. oktobrī Biznesa augstskolā “Turība”, Rīgā. Šo diskusiju organizēja Sorosa fonds – Latvija sadarbībā ar Latvijas Ārpolitikas institūtu un Biznesa augstskolu “Turība”. Diskusijā piedalījās LTV žurnāliste Solvita Denisa, Sorosa fonda – Latvija Cilvēktiesību un sociālās integrācijas programmas direktore Liesma Ose, avīzes “Čas” žurnālists Igors Vatoļins, ārpolitikas eksperts Pēteris Vinķelis un Biznesa augstskolas “Turība” Sabiedrisko attiecību fakultātes maģistra programmas direktors Guntis Zemītis. Diskusiju vadīja politikas centra Euro Civitas direktors Viktors Makarovs. Diskusijas vadītājs pateicas diskusijas dalībniekiem par saistošu un kvalitatīvu diskusiju, kā arī Biznesa augstskolas “Turība” akadēmiskajam un administratīvajam personālam, it īpaši Sabiedrisko attiecību fakultātes dekānam Andrim Pētersonam, par pozitīvu attieksmi un efektīvu sadarbību.

etnopolitisko situāciju? Tieši kuri Latvijas etnopolitiskās situācijas aspekti un integrācijas politikas trūkumi rada riskus? Un, visbeidzot, kādi ir iespējamie risinājumi? Raksta gaitā autors centīsies ieskicēt atbildes uz šiem jautājumiem.*



Dalībnieki no diskusijas Biznesa augstskolā "Turība" (no kreisās): **Viktors Makarovs**, politikas centra Euro Civitas direktors un diskusijas vadītājs; **Guntis Zemītis**, Biznesa augstskolas Turība Sabiedrisko attiecību fakultātes maģistra programmas direktors; **Solvita Denisa**, Latvijas Televīzijas žurnāliste; **Pēteris Vinķelis**, ārpolitikas eksperts un Radošās ekonomikas institūta direktors, **Liesma Ose**, Sorosa fonda – Latvija Cilvēktiesību un sociālās integrācijas programmas direktore, un **Igors Vatoļjins**, laikraksta Čas žurnālists

Krievijas faktors: vai reāls apdraudējums?

Gan pirms, gan pēc Krievijas – Gruzijas konflikta ne tikai politiķu, bet arī ekspertu viedokļi par Krievijas faktora ietekmi uz Latviju atšķiras. Daudzi eksperti atzīst, ka šajā jautājumā ir grūti stingri pieturēties pie objektīva un racionāla skatījuma. Atšķiras ne tikai iedzīvotāju, bet arī ekspertu atbildes uz jautājumu: vai "Krievijas faktors" ir apdraudējums Latvijai? Krievijas ārpolitikas veidotāju plāni un faktiskie mērķi nav zināmi, tāpēc Latvijā kaimiņvalsts ārpolitika lielā mērā tiek vērtēta pēc

* Šajā rakstā tiek apkopoti secinājumi no Sorosa fonda – Latvija organizētās diskusijas par šo tēmu. Pirmajā un otrajā daļā tiek atspoguļoti diskusijas dalībnieku (bieži vien atšķirīgi) viedokļi par ievadā minētajiem jautājumiem. Tos papildina paša autora piezīmes un ieteikumi, kas ir atrodami raksta otrajā, secinājumu daļā.

Krievijas masu mediju satura un politiskās retorikas, kas ir biedējoša un nacionālistiski noskaņota. Savienojumā ar Krievijas solījumiem aizstāvēt tautiešus un līdzpilsoņus visā pasaulē, kas izskanēja Krievijas – Gruzijas kara laikā, šāda retorika izraisa nopietnas bažas Latvijā.

Krievijas rīcību var interpretēt arī kā pārdomātu stratēģiju, kas ir vērsta uz ietekmes zonas izveidošanu, tajā iekļaujot arī Latviju. Šajā kontekstā tiek analizēta arī Krievijas politika attiecībā uz tautiešiem un tā uzmanība, ko Krievija pievērš krievvalodīgo iedzīvotāju situācijai Latvijā. No šāda viedokļa raugoties, satraucoša ir Krievijas rīcība, izdalot vairākus desmitus tūkstošu Krievijas pasu konflikta reģionā un novedot situāciju līdz militārai konfrontācijai. Kritiski noskaņotie eksperti atzīmē, ka kopš augusta Krievijai ir jauna ārpolitikas doktrīna.* Tās pamatā ir "ietekmes sfēru" princips, un par vienu no ārpolitikas instrumentiem tiek izvirzīta tautiešu aizsardzība. Šobrīd ir par agru vērtēt, vai Krievijas ārpolitikas instrumenti attiecībā uz Latviju ir mainījušies atbilstoši šai jaunajai doktrīnai, taču Latvijai ir jāveic apdraudējumu analīze un jāizstrādā scenāriji, pieļaujot arī biedējošāko scenāriju piepildīšanos. Pēc augusta notikumiem šī apdraudējumu analīze ir jāmaina. Ja risks ir definējams kā nodomu un potenciāla summa, tad Gruzijas notikumi parādīja Krievijas potenciālu (militāru, mediju ziņā utt.), savukārt par nodomiem labākajā gadījumā nav skaidrības. Latvijas valsts iestādes nav sagatavotas šādiem potenciālajiem izaicinājumiem. Piemēram, nav zināms precīzs Krievijas pilsoņu skaits Latvijā, un nav izanalizēts, kādas sekas Latvijai nesīs jaunais Krievijas likums par tautiešiem.

Līdzās šai uz riskiem orientētajai pieejai pastāv arī cita, kas Krievijas rīcībā saskata nevis labi pārdomātu stratēģiju, bet improvizāciju, kuras pamatā ir iekšējas pretrunas un skaidri definētu ārpolitikas mērķu trūkums. Līdzīgi kā 2007. gada Igaunijas krīzes gadījumā, pēc ekspertu domām, arī Gruzijā Krievija ir guvusi taktisku militāru uzvaru, bet zaudējusi ārpolitiskās ietekmes un starptautiskā prestiža ziņā. Jāatzīmē, ka ne vienmēr Krievijas politiskā retorika atspoguļo faktisko Krievijas pozīciju. Kā piemēru var minēt Krievijas reakciju uz notikumiem saistībā ar krievu skolu reformu Latvijā 2005. gadā, kad Krievijas vēstniecība Latvijā ātri atsauca augsta ranga Krievijas politiķu visnotaļ radikālos paziņojumus. Kas attiecas uz atzīmēto Krievijas pilsoņu skaita palielināšanos Latvijā,

* Paliek atklāts jautājums, vai doktrīnas maiņa bija konflikta iemesls vai rezultāts. Kamēr Latvijā eksperti pārsvarā atbalsta pirmo no šiem viedokļiem, daži krievu eksperti uzskata, ka tieši Kaukāza notikumi stiprināja Krievijas vadības tendenci domāt "ietekmes sfēru" kategorijās. Piem., sk. Dmitrija Treņina interviju „Krievijas jaunās ārpolitikas pirmizrāde”. Sabiedriskās politikas portāls politika.lv. Sk. internetā 28.12.2008. <http://politika.lv/index.php?id=16653>

lielā mērā tas varētu būt izskaidrojams ar individuāliem pragmatiskiem apsvērumiem, nevis ar Krievijas politisko ietekmi.

Kaut arī ir skaidrs, ka Krievijas tautiešu politika ir aktivizējusies, nav skaidra tās jēga un mērķi. Krievija ir deklarējusi, ka tautiešu atbalstīšana tai ir svarīga, taču nav paskaidrojusi, kāpēc un kas tiek uzskatīti par tautiešiem. Attiecībā uz Latviju šis jēdziens ir īpaši nenoteikts un var tikt interpretēts visai dažādi. Šādas neskaidrības liek domāt, ka Krievijas tautiešu politika netiek (vismaz šobrīd) apzināti veidota kā instruments



No kreisās: G. Zemītis, S. Denisa un P. Vinķelis

spiedienam uz Latviju. Eksperti, kas aicina nepārspilēt Krievijas faktora radītos riskus, norāda arī uz Latvijas nolemtību ekonomiskajiem un kultūras sakariem ar kaimiņvalsti, kam ir liels pozitīvs potenciāls, par kuru nevajadzētu aizmirst, nodrošinoties pret riskiem.

Vai Krievijas – Gruzijas konflikts sašķēla Latvijas sabiedrību?

Sabiedrības attieksme Latvijā pret Gruzijas notikumiem nav etniski viendabīga. Socioloģiskie dati liecina, ka viedokļu atšķirības starp etniskajām grupām pastāv, taču tās nav absolūtas. Kā liecina aptauja, 45% latviešu respondentu konfliktā iestājās Gruzijas pusē, savukārt 46%

krievu tautības respondentu bija Krievijas pusē. Tajā pašā laikā 11% latviešu respondentu konfliktā atbalstīja Krieviju un 13% krievu tautības respondentu atbalstīja Gruziju. Apmēram trešdaļa respondentu katrā grupā – 36% latviešu un 30% krievu – nenostājās nevienā pusē.* Tas apstiprina ekspertu izteikto viedokli, ka iedzīvotāji cenšas domāt kritiski un patstāvīgi, bieži vien nepiekrītot “savu” mediju piedāvātajam situācijas redzējumam. Šī iemesla dēļ nav attaisnojušās bažas, ka Kaukāza notikumi varētu destabilizēt etnopolitisko situāciju Latvijā.

Tas, ka kaimiņvalstij varētu būt nodomi attiecībā uz krievvalodīgajiem Latvijas iedzīvotājiem, nenozīmē, ka šie nodomi sakrīt ar pašu krievvalodīgo interesēm un uzskatiem. Krievvalodīgie Latvijas iedzīvotāji spēj savienot tuvu saikni ar Krieviju ar kritisku un patstāvīgu attieksmi pret notikumiem Latvijā, Krievijā un citviet postpadomju telpā (PPT). Būtu nepareizi pārspilēt Latvijas iedzīvotāju grupu identitātes. Tas attiecas arī uz krievvalodīgo sabiedrības daļu, kas ir visnotaļ daudzveidīga un individuālistiska. Notikumu karstumā izvirzītais pieņēmums, ka Krievija varētu izmantot tautiešus Latvijā kā ietekmes vai spiediena instrumentu, joprojām nav apstiprinājies. Vairums ekspertu piekrīt tam, ka aizdomu diskursi, kas izvirza kādu sabiedrības daļu par draudu un veicina segregāciju un politisku atsvešinātību, paši par sevi ir apdraudējums etnopolitiskajai stabilitātei.

Latvijas mediju reakcija: labāk izslēgt televizoru?

Ekspertu vērtējumus par mediju ietekmi uz etnopolitisko temperatūru sabiedrībā Krievijas – Gruzijas konflikta laikā labi raksturo atsauce uz kādu etniski jauktu ģimeni, kurā “televizoru slēdza laukā”, lai nebūtu papildu spriedzes. Latvijas mediju telpa nespēj integrēt sabiedrību, un šo trūkumu pilnībā izgaismoja mediju reakcija uz Kaukāza notikumiem.

Eksperti norāda uz trim apstākļiem. Pirmkārt, svarīgu lomu nospēlēja Latvijas mediju telpas lingvistiskais dalījums. Par Kaukāza notikumiem latviešu un krievvalodīgā auditorija saņēma informāciju no atšķirīgiem avotiem. Bieži vien pretējie latviešu un krievvalodīgo mediju diskursi (terminoloģija, vērtības, viedokļi un informācija) pastiprināja viedokļu plaisu starp divām etnolingvistiskajām grupām. Tiesa gan, tas, ka Latvijā

* Dati no SKDS aptaujas, kas tika veikta laika posmā no 12.09.2008. līdz 24.09.2008. Avots: SKDS, 2008.

darbojas mediji vairākās valodās, pats par sevi nebūt nav dezintegrējošs faktors. Satura ziņā informācijas telpas Latvijā ir vairākas, nevis divas, kā ir pieņemts uzskatīt. Daži eksperti uzskata, ka Latvijā nav nošķirtu mediju telpu, jo gan krievu, gan latviešu prese raksta par tām pašām tēmām un notikumu atspoguļošanā ir daudz kopīga. Pastāvošās atšķirības lielā mērā ir normālas un raksturīgas multikulturālai sabiedrībai. Svarīga ir nevis mediju valoda, bet gan to saturs.

Otrkārt, gan latviešu, gan krievvalodīgajiem medijiem pietrūka objektivitātes, atspoguļojot konfliktu. Informatīvais karš un propaganda konflikta laikā notika no abām pusēm, un tas iespaidoja gan latviešu, gan krievvalodīgos medijus.* Atsevišķi izņēmumi, piemēram, avīzes "Телеграф" centieni atspoguļot abu pušu viedokļus, nemainīja kopīgo ainu. Iedzīvotājiem, kas vēlējās gūt daudzpusīgu priekšstatu par notikumiem, pievērsties vairākiem informācijas avotiem, mediju neobjektivitāte radīja kognitīvu disonansi un neuzticēšanos. Lai Latvijas mediju telpa kļūtu integrētāka, būtu nepieciešams veicināt žurnālistikas kvalitāti. Dažādu mediju saturs demokrātiskā sabiedrībā nevar būt viendabīgs, taču ir svarīgi, lai ar etnopolitiku saistītajās jomās mediji sniegtu objektīvu un reprezentatīvu notikumu un viedokļu ainu.

Trešais, un, iespējams, visproblemātiskākais apstāklis ir tas, ka ietekmīgākie elektroniskie mediji krievu valodā, kas ir pieejami Latvijā, ir Krievijā veidotie mediji. Kā norāda eksperti, LTV ziņu krievu valodā reitings ir vairākas reizes zemāks par Krievijas ziņu kanālu reitingsiem Latvijā. Konflikta laikā Krievijas televīzijas kanāli ne tikai atspoguļoja savas valdības pozīciju, bet arī tika izmantoti kā propagandas līdzekļi līdz šim vēl nepieredzētā mērogā. Potenciālā etnopolitisku saspīlējumu situācijā šis mediju instruments varētu tikt vērsti pret Latviju.

Minētā problēma nav atrisināma ar Krievijas televīzijas kanālu slēgšanu vai aizliegšanu, kā to ierosināja atsevišķi politiķi.** Šāda rīcība nav attaisnojama ne juridiski, ne politiski. Turklāt, ņemot vērā mūsdienu mediju tehnoloģisko pamatu, cenzūra būtu ne tikai neefektīva, bet arī kontrproduktīva. Lai līdzsvarotu Krievijas mediju ietekmi, tiem ir jārada pretsvars. Latvijai ir vajadzīgi spēcīgāki un ietekmīgāki mediji krievu valodā, kas atspoguļotu notikumus, ņemot vērā Latvijas kontekstu. Šim

* Par Gruzijas notikumu atspoguļojumu latviski un krieviski rakstojamā presē sk. Zojas Gorbušinas rakstu "Interpretāciju karš". Sabiedriskās politikas portāls politika.lv. <http://politika.lv/index.php?id=16725>

** Intervija ar Sandru Kalnieti "Gruzijas mācībstundas Latvijai". Latvijas Avīze, 02.09.2008. <http://pilsoniska-savieniba.lv/2008/09/02/gruzijas-macibstundas-latviji-s-kalnietes-intervij-latvijas-avizei/>

mērķim ir jāklūst par vienu no Latvijas drošības prioritātēm, un jārikojas būtu nekavējoties. Ir vajadzīgs valsts atbalsts, lai paceltu Latvijā ražotu ziņu krievu valodā reitings un padarītu vismaz LTV krievvalodīgo auditorijai domātās ziņas konkurētspējīgas. Šo ceļu ir gājušas dažas Latvijas kaimiņvalstis. Piemēram, Igaunijā ziņu raidījumu veidošana krievu valodā tika pastiprināta pēc 2007. gada aprīlī notikušā etniskā konflikta uzliesmojuma.



No kreisās: L. Ose un I. Vatoļins

Veidosim draudus vai politisko nāciju?

Lai Krievijas – Gruzijas konfliktam līdzīgi notikumi neapdraudētu stabilitāti Latvijā, ir jāveido politiskā nācija, tomēr pagaidām etniskais faktors dominē pār pilsonisko. Politiskās nācijas centrā ir jābūt idejai par kopdarbību, kopīgu atbildību un valsts veidošanu. Politiskās nācijas veidošana prasa integrācijas politiku, kas ir vēsta nevis uz asimilāciju, bet uz daudzveidību. Šādai politikai ir jāparedz kompromisa iespējas, tāpēc integrācijas politikai nevajadzētu paredzēt vienpusēju piekāpšanos, jo to vajadzētu darīt abām pusēm. Integrācijas politikai jābūt demokrātiskai: jāpieļauj dažādība, nav jāmēģina vienādot cilvēku uzskatus un identitātes. Politisko saliedētību neveicina situācija, kad dažu grupu politiskā līdzdalība tiek uzskatīta par vēlamu, kamēr citu, "sliktu" grupu politiskā aktivitāte tiek pasniegta kā aizdomīga un nepieļaujama.

Latvijas sabiedrībai būtu jāattīsta kritiskā domāšana – šī ir būtiska mācība Latvijai no Krievijas – Gruzijas konflikta. Bieži vien iekšpolitiskie un ārpolitiskie draudi tiek “konstruēti”, jo īpaši tāpēc, ka izejmateriālu, no kā tos konstruēt, netrūkst. Šajā procesā sabiedrība bieži vien zaudē līdzsvaru un spēju racionāli analizēt notiekošo. Tas īpaši attiecas uz vēsturiskajām un etniskajām identitātēm, kas tiek apzināti izmantotas, lai konstruētu pašmāju ienaidnieka tēlus. Uz nākotni vērsta politiskās nācijas vīzija mazinātu apdraudētības sajūtu gan latviešu, gan nelatviešu sabiedrības daļā.



No kreisās: G. Zemītis, S. Denisa un P. Vinķelis

Secinājumi

Kaukāza notikumi ir radījuši nopietnas bažas par Krievijas ārpolitiskajiem nodomiem, taču jautājums par to, cik tālu Krievija ir gatava iet, lai projicētu savu ietekmi uz Latvijas iekšpolitiku, paliek atklāts. Pašlaik šķiet, ka Krievijas ārpolitiskie nodomi nav skaidri definēti un ārpolitikas veidotājiem nav vienota viedokļa par radikālu instrumentu pielietošanu attiecībā uz Latviju. Krievijas “tautiešu politika” potenciāli varētu kļūt par ietekmes instrumentu, taču pagaidām tas netiek uzskatīts par nepieciešamu. Līdz šim Krievijas institūciju darbība šajā jomā nav bijusi nedz veiksmīga, nedz politiski orientēta. Krievijas atbalsts kultūras sakaru uzturēšanai ar krievvalodīgajām diasporām pats par sevi nav apdraudējums, kamēr tas nepārtop politiskā ietekmēšanā. Latvijas interesēs ir

šos procesus novērot* un virzīt sev vēlamā gultnē. Šajā, kā arī citās ar Krieviju saistītajās jomās, ir vajadzīga politika, kas, no vienas puses, reaģē uz potenciālajiem apdraudējumiem un riskiem, bet, no otras puses, ir pietiekami atvērta pozitīvām attiecībām, neieslīgstot apdraudējumu un konfrontācijas domāšanā.

Krievijas – Gruzijas konfliktam nav bijis nopietnu un ilgstošu etnopolitisku seku Latvijā, jo viedokļu dažādība nav pārtapusi etniskā spriedzē. Tomēr faktori, kas spēj izraisīt šādu spriedzi nākotnē, paliek. Neatkarīgi no tā, kā pavērsīsies Krievijas ārpolitika nākotnē, sabiedrībai un politikas veidotājiem jāizdara iekšpolitiski secinājumi no notikušā. Kaukāza notikumi izgaismoja integrācijas politikas vājās vietas. Jāmācās no pašu kļūdām: strukturējot Latvijas politisko diskursu un identitātes ap etnolingvistisko faktoru un izmantojot etnopolitiskās pretrunas kā politisku instrumentu, Latvijas politiskās elites pašas stiprināja tā dēvēto “Brubeikera trīsstūri” – konfliktu starp nacionālo valsti, etnisko minoritāti un tās izcelsmes valsti.** Latvijas drošības interesēm atbilst tāda etnopolitika, kas veidotu Latviju kā politisku, nevis etnisku nāciju vai divkopienu valsti.

Īpašas uzmanības vērtā ir ekspertu, kas Latvijas apstākļos ir arī viedokļu līderi, loma. Latvijas interesēs ir spēt analizēt Krievijas ārpolitiku un kaimiņvalstī notiekošos politiskos, ekonomiskos un sociālos procesus. Pagaidām Latvijas valsts institūciju un ekspertu analītiskā un pētnieciskā kapacitāte šajos jautājumos ir ierobežota. Šī kapacitāte ir jāattīsta. Iespējams, ka Latvijas ekspertiem šajā jomā ir grūtāk saglabāt objektivitāti, un sabiedrībā pastāvošā viedokļu polarizācija un politizēšana nevar neietekmēt arī ekspertu darbu, taču viedokļu un pieeju daudzveidība akadēmiskajā vidē nav traucēklis. Viedokļu daudzveidība ir intelektuāls resurss, ja atšķirīgie skatījumi veido kvalitatīvu un līdzsvarotu dialogu. Pieredze rāda, ka šāda veida dialogs Latvijā ir gan iespējams, gan auglīgs.

* Šobrīd Krievijas tautiešu politikas ietekme uz Latvijas sabiedrību nav pietiekami pamatīgi izpētīta. Pētījums “Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā” (autori A. Lerhis, A. Kudors, I. Indāns, 2007. gads, <http://www2.politika.lv/index.php?id=14681>) ir pagaidām vienīgais un nepilnīgs mēģinājums pievērsties šim jautājumam.

** Brubaker, R. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. University of California, 1966.



ANDRIS SPRŪDS

RĪGAS STRADIŅA UNIVERSITĀTES
ASOCIĒTAIS PROFESORS

Latvijas – Krievijas attiecības un Latvijas enerģētikas politika Krievijas – Gruzijas konflikta kontekstā*

Krievijas – Gruzijas konflikts 2008. gada augustā kļuva par vienu no nozīmīgākajiem 21. gadsimta starptautisko attiecību notikumiem, kam nenoliedzami būs sekas arī uz Latvijas ārpolitisko prioritāšu definēšanu un īstenošanu. Pirmkārt, konflikts ir tieši ietekmējis PPT drošības kompleksu, kurā atrodas arī Latvija. Acīmredzama ir ne tikai Krievijas pieaugošā "mīkstās", bet arī "cietās" varas klātbūtne reģionā. Otrkārt, Gruzijas notikumi kļuvuši par zināmu spoguļi Latvijas pieņemtajam pasaules skatījumam un ārpolitiskajiem uzstādījumiem. Krievijas rīcība Gruzijā ir motivējusi Latviju izvērtēt tās kopējo politisko un ekonomisko stratēģiju, un šajā rakstā tiks aplūkoti tieši šie svarīgie enerģētikas joma.

Krievijas ārpolitiskās izvēles Gruzijas konflikta kontekstā

Krievijas – Gruzijas konflikts skaidri norādīja uz vairākām nozīmīgām Krievijas ārpolitikas tendencēm, kas pastāvēja jau Putina prezidentūras laikā, bet tika pastiprinātas Medvedeva prezidēšanas laikā un īpaši minētā konflikta kontekstā. Pirmkārt, Krievija sevi pozicionē kā stratēģisko spēlētāju, kas aizvien mazākā mērā ir atkarīgs no jebkādam stratēģiskām

* Rakstā izmantotas atziņas no Sorosa – fonda Latvija un Latvijas Ārpolitikas institūta kopīgi organizētas diskusijas Rīgas Stradiņa universitātē, kurā piedalījās ārpolitikas eksperts Pēteris Vinčelis, "Itera Latvija" prezidents Juris Savickis, ES Enerģētikas komisāra padomnieks Juris Ozoliņš un enerģētikas eksperti Ojārs Balcers un Reinis Āboltiņš. Diskusiju vadīja Rīgas Stradiņa Universitātes asociētais profesors Andris Sprūds.

partnerībām. Putina prezidentūras laikā ārpolitiskie lēmumi tika pamatoti un tiem tika meklēts starptautisks atbalsts. Pēc Gruzijas notikumiem Krievija vienpusēji informē par savu rīcību. Krievijas rīcība Dienvidkaukāzā norāda arī uz neizvairīšanos no militāra spēka pielietošanas un demonstrēšanas. Faktiski, Krievija ir pārņēmusi "Buša doktrīnu", kas paredz unilaterālu un preemtīvu rīcību savu interešu aizstāvībai. Otrkārt, Krievijai kā lielvalstij ar reģionālām interesēm PPT tiek deklarēta kā "privileģēto interešu" zona. Krievijas pilsoņu aizstāvības pamatojums Kremlim faktiski dod iespējas uzņemties ārpolitisko iniciatīvu visā bijušajā PSRS teritorijā, ieskaitot arī Baltijas valstis. Krievija ir pasludinājusi ne tikai savas tiesības, bet arī pienākumu uzņemties atbildību par šo etnisko, teritoriālo un politisko "mīnu lauku." Treškārt, PPT acīmredzami ir sadūrušās lielvalsts statusu alkstošās Krievijas ambīcijas ar ASV kā globālās lielvalsts interesēm un Eiropas Savienības (ES) reģionālo klātbūtni. Globālai lielvalstij nevar būt otršķirīgu reģionālu interešu, un tas praktiski izslēdz jebkāda konstruktīva dialoga iespējamību starp ASV un Krieviju.* Turklāt, ņemot vērā Krievijas pasludinātās tiesības uz Krievijas pilsoņu, krievalodīgo minoritātes un pat citu etnisko minoritāšu aizstāvību visā PPT, Krievijas ārpolitiskās intereses nevar nesadurties arī ar ES, kas ir tendēta uz paplašināšanos un pastiprinātu reģionālo klātesamību.

Tomēr globālā finansiālā krīze nepārprotami atstās nozīmīgu (un negatīvu) iespaidu uz Krievijas nesabalansētās ekonomikas attīstību un faktiski norādīs uz pastāvošo plaisu starp lielvalsts ambīcijām un valsts pašreizējās ekonomiskās attīstības līmeni un iespējām. Šajā situācijā iezīmējas divi viens otru izslēdzoši Krievijas ārpolitiskās izvēles un iekšpolitiskās pamatošanas scenāriji, kam savukārt būs konkrēta ietekme uz Krievijas spēju pārvarēt ekonomisko krīzi. No vienas puses, varētu tikt turpināts iedibinātais un sabiedrības vairākuma atbalstu ieguvušais kurss un retorika, kas uzsver Krievijas lielvalstisko suverenitāti un ārējo spēku ieinteresētību Krievijas politiskā un ekonomiskā novājināšanā. Kļūstot par prezidentu inteligentajam un šķietami rietumnieciskajam Dmitrijam Medvedevam, iekšpolitiskās leģitimizācijas nepieciešamība viņu spieda būt "putiniskākam" par pašu Vladimiru Putinu, un šā brīža prezidentam būtu ļoti grūti atkāpties no paša iedibinātās un stiprinātās "privileģēto zonu" un "raķešu izvietojuma" retorikas un politikas. Ārējo ienaidnieku meklēšanas un vainošanas loģika nenovēršami novestu pie attiecību saasināšanās ar rietumu demokrātijām un iespējamu eskalāciju PPT. Atsevišķi Krievijas eksperti prognozē, ka jau 2009. gada pavasarī paredzams Gruzijas konflikta turpinājums, kurā Krievija militāri

* Lukianow, F. Rosja w globalnej awanturze. Nowa Europa Wschodnia. Novembris/decembris, 2008.

atrisinātu "Saakašvili režīma jautājumu".* Krievijas ārpolitikas dienas kārtībā jau šobrīd ir nonākusi Krima, un iespējama arī pastiprināta pievēršanās Baltijas valstu nepilsoņu jautājumam.

No otras puses, iespējams ir iedibinātās retorikas formāls turpinājums, bet ar vienlaikus izteiktu vēlmi izvairīties no rīcības, kas varētu novest pie Krievijas politiskās konfrontācijas ar Rietumiem. Pieaugošo ekonomisko grūtību apstākļos un apzinoties ārējo ienaidnieku vainošanas pieejas neproduktivitāti un savstarpējās atkarības nozīmību,



Dalībnieki no diskusijas Rīgas Stradiņa universitātē (no kreisās): **Juris Ozoliņš**, enerģētikas jautājumu eksperts un ES komisāra Andra Piebalga padomnieks; **Juris Savickis**, kompānijas Itera Latvija prezidents; **Ojārs Balcers**, ilgtspējīgas attīstības jautājumu eksperts un Vides aizsardzības kluba pārstāvis; **Reinis Āboltiņš**, enerģētikas jautājumu eksperts un kompānijas Baltic Communication Partners programmu direktors, un **Pēteris Vinķelis**, ārpolitikas eksperts un Radošās ekonomikas institūta direktors

sadarbība ar ES valstīm faktiski ir kļuvusi par priekšnoteikumu Krievijas ekonomikas un iekšpolitiskās situācijas stabilizēšanai. Krievijas ārpolitikas veidotāji noteikti pamanīja Krievijai tradicionāli draudzīgās un ekonomiski nozīmīgās Vācijas ārlietu ministra Franka Valtera Steinmaiera izteikumu, ka Medvedeva paziņojums par iespējamo raķešu izvietošanu Kaļiņingradā ir "nepareizs signāls nepareizā laikā". Apzinoties iedibinātās Krievijas lielvalstiskuma politikas un retorikas inerces spēku

* Felgenhauer, P. Kavkazskij uzol: nie razrubitj a rastrelatj. Novaja Gazeta, 2008. gada 8. decembris.

un iekšpolitiskās konsolidācijas nozīmību, tomēr gribētos domāt, ka "putiniskās" Putvedeva Krievijas politiskie līderi racionāli apzinās arī tās iespējami destruktīvo raksturu ekonomiskās krīzes apstākļos. Zīmīgi, ka Krievijas ideoloģisko uzstādījumu jaunievedēja Vladislava Surkova retorikā "enerģētikas superlielvalsti" un "suverēno demokrātiju" šobrīd no mainījis aicinājums glābt vislielāko Krievijas 21. gadsimta sasniegumu – vidusšķiru. Ekonomiskās grūtības tādējādi var novest arī pie sadarbības un partnerības nepieciešamības apziņas Krievijas politiskajā elitē.*

Latvijas – Krievijas attiecību mainīgā daba: uz priekšu pagātnē?

Analizējot Krievijas – Gruzijas konflikta ietekmi uz Latvijas iekšpolitikajām un ārpolitiskajām izvēlēm, svarīgs ir konteksts – Latvijas ārpolitisko tendenču un starptautiskās vides – izvērtējums pēc valsts integrācijas Eiroatlantiskajā kopienā. Pēc iestāšanās ES un NATO Latvijas ārpolitikas veidotājiem nācās sastapties ar izaicinājumiem par tālāko ārpolitisko prioritāšu veidošanu, saskaņošanu un īstenošanu. Pēc iestāšanās NATO mazāk aktuāli īstermiņā kļuva Latvijas neatkarības neatgriezeniskuma un drošības jautājumi, savukārt ES dalībvalsts statuss spieda meklēt konstruktīvas partnerattiecības ar kaimiņiem, ieskaitot Krieviju. Tā rezultātā attiecībās ar Krieviju parādījās vairāki nozīmīgi aspekti un jauni akcenti. Pirmkārt, 2006. gada nogale un 2007. gads iezīmēja politisko un psiholoģisko atkusni starpvalstu attiecībās. Atšķirībā no Igaunijas un Lietuvas, Latvijas valdošā koalīcija izdarīja apzinātu izvēli par labu "pragmatisma" politikai, kas paredzēja izvairīties no konfliktu veicinošu jautājumu aktualizēšanas un veicināja savstarpējās uzticības gaisotni un sadarbības iespējas. Notika vairākas augstu amatpersonu vizītes Latvijā un Krievijā, atsāka darboties starpvaldību komisija, un tika parakstīts un ratificēts ilgstoši izstrādātais un saskaņotais robežlīgums.

Otrkārt, nozīmīgs akcents Latvijas pieejā starpvalstu attiecībām tika likts uz ekonomiskās sadarbības iespējām ar Krieviju. Latvijas ārpolitikā attiecībās ar Krieviju sāka dominēt "iespēju" un "tilta" diskurss. Latvijas valdošās koalīcijas pārstāvji izteikti korigēja savus iepriekšējos uzstādījumus attiecībā uz valsts ekonomiskās un politiskās drošības interpretāciju. Vēl dažus gadus iepriekš publiski tika saskatīts zināms valstiskās drošības apdraudējums, ienākot pārmērīgam un nekontrolētam

* Spruds, A. S novym godom! S „novym” schastyem! Sabiedriskās politikas portāls politika.lv, 2008. Sk. internetā 15.12.2008. www.politika.lv

Krievijas kapitālam Latvijas ekonomikā, savukārt 2007. gadā Krievijas investīcijas un ekonomiskās sadarbības intensifikācija jau tika pozicionēta kā valsts ekonomiskās izaugsmes un labklājības priekšnoteikums. "Iespēju diskurss" izteikti izpaudās enerģētikas jomā.



R. Āboltiņš

Treškārt, izteikta Latvijas "Krievijas politikas" transformācija noveda pie vairākām vienlaikus pastāvošām un nereti pretrunīgām ārpolitiskajām prioritātēm un līdzekļiem. Latvijai faktiski bija vairākas ārpolitikas. No vienas puses, pastāvēja ciešas politiskās attiecības ar Rietumu sabiedrotajiem (jo īpaši ar ASV), deklarēts atbalsts ES kopējās enerģētikas politikas izstrādei, reģionālā solidaritāte ar Lietuvu un Igauniju un ekonomiskais un politiskais atbalsts Gruzijai, Ukrainai un Moldovai valsts modernizācijā un integrācijā Eiroatlantiskajā kopienā, tādējādi paplašinot savu sabiedroto loku PPT, faktiski iepretim Krievijas deklarētajām interesēm. No otras puses, bija vērojami apzināti mēģinājumi uzlabot attiecības ar Krieviju, iepriekš nemanīta daudz kritiskāka attieksme pret ASV, unilaterāla un bilaterāla rīcība enerģētikas jomā un piesardzīga nostāja reģionālās solidaritātes paušanā.

Ceturtkārt, arvien sarežģītāk kļuva pamatot un saskaņot Latvijas ārpolitikas iekšpolitisko dimensiju. Pretēji bieži paustajam viedoklim par to, ka politiskā elite, nevis sabiedrība ir politiski ieinteresēta saspringtu starpvalstu attiecību uzturēšanā, kļuva skaidrs, ka Latvijas ārpolitiski

"pragmatiskais" pagrieziens Krievijas "iespēju" virzienā ieguva arvien pieaugošu kritisku attieksmi tieši sabiedrības, ekspertu un pat pašu ārpolitikas praktizētāju vidū. Reakcija uz faktisko aizliegumu rādīt "Putina sistēmu" Latvijas TV 2007. gada nogalē norādīja uz valdības īstenotās nekaitināšanas politikas legimitātes robežām. Arī kopējā iekšpolitiskā neuzticēšanās valdošajai koalīcijai gan tieši, gan netieši ir saistīta ar tās realizētās ārpolitikas izvērtējumu.

Valdības nomaiņa 2007. gada beigās un jo īpaši Krievijas – Gruzijas konflikts 2008. gada augustā lielā mērā ir devis impulsu Latvijas ārpolitisko prioritāšu sakārtošanai un ir gan konsolidējis Latvijas ārpolitiku, gan atjaunojis sabiedrības lielākās daļas atbalstu realizētajam ārpolitiskajam kursam. Latvija kopā ar Lietuvu, Igauniju un Poliju izteica stingru atbalstu Gruzijai un atklāti nosodīja gan Krievijas "agresiju", gan Abhāzijas un Dienvidosētijas valstiskuma atzīšanu. Latvijas gadījumā šī pozīcija faktiski nozīmēja izvēli par labu daudz kritiskākai attieksmei pret Krieviju gan ES, gan divpusējo attiecību ietvaros. Izvēli acīmredzami ietekmēja valdošās koalīcijas apzināšanās, kādas iekšpolitiskās sekas varētu būt pretējai valdības nostājai un rīcībai referendumu, vispārējas neuzticības un tuvojošos vēlēšanu kontekstā. Iespējams, ka atsevišķas valdošās koalīcijas partijas nevis mainīja savu "Krievijas politikas" nostāju, bet gan ņēma vērā sabiedrības reakciju pret līdz tam realizēto "Krievijas politiku". Laikraksta "Diena" veiktā augusta notikumu revīzija atspoguļo valdošās koalīcijas rīcības motivāciju: "Tieši Māris Riekstiņš aicinājis premjeru Ivaru Godmani braukt uz Tbilisi. Laikā, kad notika sazvanīšanās ar premjeru, kurš neesot bijis tik viegli pierunājams, garām ministrijai pagāja ap 3000 cilvēku, kas protestēja pret Krievijas iebrukumu Gruzijā. Ministrs, no kura kabineta logiem var saskatīt Krievijas vēstniecību, zvanīja premjeram atkal."* Tomēr vienlaikus nenoliedzams bija arī fakts, ka ārpolitikas veidotāju vidū pieauga izpratne, ka iepriekš īstenotā Krievijas "nekaitināšanas un iespēju politika" bija sevi pakāpeniski izsmēlusi gan iekšpolitiski, gan arī ārpolitiski. Krievijas – Gruzijas konflikts skaidri norādīja, ka Krievija nerunā un nerīkojas tā, kā vēlētos kaimiņos esošās mazās valstis, ieskaitot Latviju. Starpvalstu attiecību pragmatismam acīmredzami parādījās divu pušu atšķirīgi interpretējumi.

Latvijas enerģētikas drošības izaicinājumi

Enerģētikas politikas veidošana kļuvusi par vienu no svarīgākajiem valdības uzdevumiem pēc iestāšanās ES. Eiropas valstīm sadarbība

* Sloga, G. Diplomāts bez degsmes. Diena. 31.08.2008.

enerģētikas jomā līdz šim ir veidojusies smagnēji. Nacionālās valdības ir bijušas aizdomīgas pret jebkādu ārēju klātbūtni enerģētikas sektorā. Tomēr kopš 2006. gada Krievijas – Ukrainas gāzes konflikta ES valstis arvien vairāk apzinās enerģētiskā egoisma dilemmu. Individuāli risinot enerģētiskās drošības jautājumus, drošība var mazināties, nevis palielināties, jo arī pārējām dalībvalstīm, visupirms domājot par savām, nevis



No kreisās: J. Ozoliņš, J. Savickis, R. Āboltiņš un P. Vinķelis

kopējām interesēm un riskiem, ieguvēji būtu ārējie piegādātāji. Eiropas Komisija enerģētikas komisāra Andra Piebalga vadībā aktīvi ķērās pie enerģētikas solidaritātes un kopējās drošības stiprināšanas. Komisija ir izteikusi piedāvājumus dažādās enerģētikas jomās, kuru mērķis ir mazināt sektora monopolizāciju un veicināt liberalizāciju, ierobežot trešo pušu ar valdībām saistītu kompāniju un investīciju fondu iespēšanos enerģētikas sektorā, veicināt zaļās enerģijas izmantošanu, ierobežot oglekļa izmešu apjomus, izstrādāt vienotu pozīciju ilgtermiņa piegādes jautājumos un realizēt konkrētus projektus.

Kaut arī tieši jaunās dalībvalstis ir bijušas visvairāk ieinteresētas paust savu atbalstu enerģētiskās solidaritātes principam un mazināt no padomju laikiem mantoto vienpusējo atkarību no Krievijas piegādēm, Latvijas valdošā koalīcija pēc 2006. gada parlamenta vēlēšanām izvēlējās diezgan atšķirīgu pieeju enerģētikas drošības jautājumam. “Iespēju” diskursu visspilgtāk izpaudās tieši enerģētikas jomā. Kamēr Eiropā nostiprinājās izpratne par to, ka enerģētikas drošība ietver mērķtiecīgu re-

sursu un piegādātāju dažādošanu, kā arī zināmu iekšējā tirgus aizsardzību, Latvijas valdības uzstādījums bija, ka enerģētikas politiku jānosaka ekonomiskajām interesēm un ka tai jāveidojas brīvā tirgus apstākļos bez valsts iejaukšanās. Savukārt enerģētikas drošība tika interpretēta kā stabilas piegādes par pieņemamu cenu. Tieši ar gāzi saistīto jautājumu risināšana kļuva indikatīva. Latvijas lēmumu pieņēmēji izteica savu ieinteresētību iespējamā Krievijas – Vācijas gāzes vada “Nord Stream” atzara “iegriešanā” Latvijā, Dobeles pazemes gāzes krātuvju attīstīšanā, kā arī gāzes elektrostacijas būvniecībā. Tas tika pamatots ar to, ka gāzes īpatsvara palielināšana varētu daļēji apmierināt nepieciešamību pēc papildu resursiem un bāzes jaudām. Turklāt gāze ir salīdzinoši lēta un, to izmantojot, būtu mazāki oglekļa izmešu apjomi, nekā uzceļot ogļu spēkstaciju. Ekonomiskās un enerģētikas sadarbības intensifikācijas nepieciešamību ar Krieviju ir atbalstījuši vairāki Latvijas uzņēmējdarbības pārstāvji. Īpaši skaidri šādu nostāju ir pauduši “Latvijas Gāzes” vadītājs Adriāns Dāvis un “Itera Latvija” prezidents Juris Savickis, kuri uzsver Krievijas ekonomiskās un enerģētikas partnerības potenciālu un līdzšinējo piegāžu uzticamību.*

Tiesa gan, joprojām aktuāli ir jautājumi par šāda “pragmatisma” atbilstību Latvijas enerģētikas drošības ilgtermiņa mērķiem un pilnvērtīgu risku izvērtēšanu. Pirmkārt, izvēlētā “gāzes priekšrocību” pieeja palielinātu jau tā nozīmīgo Krievijas gāzes īpatsvaru (aptuveni 30%) Latvijas enerģētikas balansā kopumā un īpaši elektrību ģenerējošajā sektorā. Latvija ieliktu “visas olas Krievijas grozā” jeb, izmantojot ārpolitikas eksperta Pētera Vinķeļa apzīmējumu, vēl pamatīgāk “uzsēstos uz Krievijas gāzes adatas”. Enerģētikas drošības pamatā ir resursu dažādošanas princips. Nekāda piegādātāju vai resursu dažādošana Latvijā nav notikusi un arī netiktu veicināta, potenciāli veidojot atzaru uz pazemes krātuvēm Latvijā, un vēl jo vairāk – būvējot Krievijas gāzes elektrostaciju. Atzaru var noslēgt, to var neizmantot, un galu galā tas var kļūt par manipulācijas instrumentu, nevis drošības garantu. Ja ievēro dažādošanas principu, daudz svarīgāk būtu būvēt sašķidrinātas gāzes termināli, attīstīt atjaunojamo resursu ražošanu vai izmantot citus “elastīgākus” resursus, piemēram, ogles.

Otrkārt, ir redzams, ka lieli gāzes projekti veicinātu Krievijas kompāniju, visupirms “Gazprom”, klātbūtni Latvijā. Un tieši šajā sakarā

* Sk., piemēram, intervijas ar Adriānu Dāvi: Laura Krastiņa “Dāvja intīmais nacionālais lepnums”, *Republika*, 07.-12.04.2006; Zaiga Dūmiņa, “Nacionālā bagātība – gāzes krātuves”, *Diena*, 07.05.2007. Intervijas ar Juri Savicki: Tatjana Fast “Pustj Rossija i Amerika na teritoriji Latviji druzhat a nje vojujut”, *Telegraf*, 17.09.2008.; “Gāze, čeka un hokejs”, *Diena*, 19.05.2008.

iepriekšējās valdības apgalvojumam par tirgus principu ievērošanas nepieciešamību enerģētikas sektorā faktiski ir maz kopīga ar brīva tirgus principu realizāciju ilgtermiņā. Tādas kompānijas kā "Gazprom" būtu grūti nosaukt par brīvā tirgus aktieriem, jo šī kompānija formāli un faktiski ir Krievijas valdības kontrolē. Tās biznesa struktūra nav caurskatāma, un biznesa aktivitātes ne vienmēr ir ekonomiski pamatotas. Pieaugoša atkarība no gāzes un potenciāli "Gazprom" dominējoša klātbūtne Latvijas enerģētikas sektorā var tikai veicināt Latvijas enerģētikas sektora "gazpromizāciju" – monopolizāciju un biznesa vides necaurskatāmību, kam nenoliedzami būs ietekme arī uz politisko vidi un pieņemtajiem lēmumiem.

Treškārt, "gāzes izvēle" varētu atstāt negatīvu iespaidu uz valsts ilgtermiņa attīstību kopumā. Tā vietā, lai izvēlētos resursu dažādošanu un konkurences veicināšanu, gāzes papildu izmantošana faktiski varētu tikai stiprināt vēlmi ierobežot konkurenci un tirgus monopolizāciju enerģētikas sektorā un ekonomikā kopumā. Atjaunojamo resursu attīstīšana, kuras nozīmību ir uzsvēruši enerģētikas eksperti Ojārs Balcers un Reinis Āboltiņš, ilgtermiņā veicinātu enerģētiskās atkarības mazināšanu, mazo un vidējo uzņēmumu veidošanu, konkurences stiprināšanu, oglekļa izmešu samazināšanu un jaunu tehnoloģiju ienākšanu Latvijā. Pat ņemot vērā to, ka atjaunojamie resursi nav atbilde uz visiem Latvijas enerģētikas un ekonomikas izaicinājumiem, līdzšinējais valsts atbalsts atjaunojamiem resursiem ir bijis fragmentārs un ierobežots.*

2008. gadā tomēr ir notikusi zināma prioritāšu pārvērtēšana enerģētikas stratēģijas veidošanā, un Krievijas – Gruzijas konflikts ir licis veikt korekcijas. Kā izteicies Māris Riekstiņš: "Man šķiet, ka pēdējie notikumi liks izvērtēt enerģētikas politiku. (..) nevar visu mērīt rublī vai latā."** Savukārt premjers Ivars Godmanis izteica nostāju, ka gāzes vada "Nord Stream" un kādu tā atzaru būvniecība iespējama tikai tad, ja to atbalsta visas ES dalībvalstis un tam ir ES prioritārā projekta statuss. Valdības pozīcijā skaidrāk ir parādījusies vēlme dot pienesumu ES kopējai enerģētikas politikai un ņemt vērā Eiropas Komisijas vērtējumus un ieteikumus. Pēdējā soļa nozīmību ir uzsvēris ES Enerģētikas komisāra padomnieks Juris Ozoliņš. Turklāt iepriekš prioritāro gāzes staciju aizstājis valdības atbalsts ogļu spēkstacijas projektam. Turpinās valsts meklējumi, lai mazinātu administratīvos, finansiālos un tehniskos ierobežojumus

* Renewable Energy: Is there a Latvian Master Plan? SSE Riga/BICEPS Occasional Paper nr. 5, December 2008.

** Sloga, G. Diplomāts bez degsmes. Diena. 31.08.2008.

atjaunojamo resursu izmantošanai enerģētikas sektorā. Latvijā atkal ir parādījušās enerģētikas stratēģijas kontūras, kas vispirms ņem vērā valsts ilgtermiņa intereses.



No kreisās: J. Savickis, O. Balcers

Secinājumi

Krievijas – Gruzijas konflikts ir skaidri atklājis pastāvošos Latvijas ārpolitiskos, iekšpolitiskos, ekonomiskos un enerģētikas izaicinājumus un līdzšinējo izvēļu ierobežojumus. Enerģētikas drošība nav tikai ekonomikas jautājums. Enerģētikas politika un īpaši enerģētikas drošības veicināšana suverēnā valstī vienmēr ir bijusi politiskās stratēģijas jautājums. Latvijas situācija ir pietiekami komplicēta, un tieši tāpēc Latvijai ir jābūt ieinteresētai savas enerģētikas stratēģijas izstrādē kopējas ES pozīcijas ietvaros. Neatsakoties no sadarbības ar Krieviju, Latvijas lēmumu pieņēmējiem būtu jāveicina Baltijas "enerģētikas salas" integrēšana Eiropas enerģētikas kompleksā, piegāžu un resursu dažādošana un vienpusējas atkarības mazināšana. Enerģētikas drošības veicināšanai un attiecību sakārtošanai ar Krieviju var būt zināmas ekonomiskās un politiskās izmaksas, tomēr ilgtermiņā tas jautu izvairīties no Krievijas "gāzes apskāvienu" sekām gan ekonomiski, gan politiski. Turklāt vienpusējas atkarības un acīmredzamu ekonomisko un politisko risku mazināšana attiecībās ar

Krieviju mazinātu iekšpolitiskās bažas Latvijā par manipulācijas iespējām un iespējamo apdraudējumu, ļautu izvairīties no vēsturisko “rēgu” atgriešanās un tādējādi veicinātu konstruktīvas, abu pušu intereses ievērojošas un pragmatiskas starpvalstu attiecības. Tomēr tas varētu notikt tikai ar nosacījumu, ka Krievija apzinātos nepieciešamību veidot tieši abpusēji izdevīgas attiecības gan ar tās kaimiņiem, gan Rietumiem kopumā un izvairītos no “privileģēto zonu” retorikas un rīcības.



ŽANETA OZOLIŅA

LATVIJAS UNIVERSITĀTES PROFESORE

Postpadomju telpas attīstības tendences*

2008. gada augusta notikumi Gruzijā ir likuši politiķiem un pētniekiem palūkoties uz bijušās Padomju Savienības teritoriju ar “svaīgu skatu”. Līdz šim postpadomju telpa (PPT) bija interesanta kā daudzveidīgas transformācijas no autoritārisma uz demokrātiju analīzes objekts. Tam ir vairāki iemesli. PPT veido panākumu ziņā atšķirīgu valstu grupas. Baltijas valstis ir izkļuvušas no šīs telpas un pievienojušās ES un NATO. Centrālās Āzijas valstis ir izveidojušas autoritārus politiskus režīmus ar tirgus ekonomikas iezīmēm un, pateicoties bagātajiem energoresursiem, kļuvušas par savas un Krievijas bagātības avotu. Kaukāza valstis ģeogrāfiski ir izvietotas vienā telpā, bet ārējo un drošības politikas mērķu ziņā ir atšķirīgas. Gruzija pretendē uz ciešāku attiecību izveidošanu ar ES un NATO, ar energoresursiem bagātā Azerbaidžāna balansē starp Rietumiem un Krieviju, bet Armēnija nokļuvusi Krievijas ietekmes ēnā. PPT rietumu reģions ir tikpat daudzveidīgs kā Kaukāzs – Baltkrievijas režīms atrodas starptautiskā izolācijā, Moldova nostiprina savu neitralitātes statusu un Ukraina cīnās pati ar sevi, kā rezultātā tās virzība uz ES un NATO ir atlikta uz ilgāku laiku.

* Publiska diskusija par ES un NATO aktuālajiem jautājumiem pēc Krievijas – Gruzijas konflikta norisinājās 2008. gada 13. novembrī Latvijas Universitātē, Rīgā. Šo diskusiju kopīgiem spēkiem organizēja Sorosa fonds – Latvija sadarbībā ar Latvijas Arpolitikas institūtu un Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultāti. Diskusijā piedalījās LU Sociālo zinātņu fakultātes Sociālo un politisko pētījumu institūta direktors Nils Muižnieks, LU SZF Politikas zinātnes nodaļas studente Gvanca Grigolija, LU SZF Politikas zinātnes nodaļas lektors Toms Rostoks, Baltijas Asamblejas sekretariāta vadītāja Marika Laizāne-Jurkāne, LR Aizsardzības ministrijas Sabiedrisko attiecību departamenta vadītājs un LU doktorants Airis Rikveilis. Diskusiju vadīja LU SZF Politikas zinātnes nodaļas profesore Žaneta Ozoliņa.

Taču pēc Gruzijas notikumiem vairāku iemeslu dēļ interese par PPT pieaug. Pirmkārt, pieaug Krievijas vēlme nostiprināt savu klātbūtni un ietekmi šajā ģeopolitiskajā telpā, kas tai nepieciešama, lai pierādītu jaunas policentriskas pasaules kārtības* pastāvēšanu, kuras viens no centriem būtu pati Krievija. Otrkārt, palielināsies ES un NATO aktivitāšu daudzums reģionā, kas būs saistīts ar palīdzības sniegšanu Gruzijai, enerģointeresēm un iespējamo jaunu konfliktu novēršanas nepieciešamību.



Dalībnieki no diskusijas Latvijas Universitātē (no kreisās): **Žaneta Ozoliņa**, Latvijas Universitātes (LU) profesore un diskusijas vadītāja; **Nils Muiznieks**, LU SZF Sociālo un politisko pētījumu institūta direktors; **Gvanca Grigolija**, LU studente un Latvijas gruzīnu kopienas pārstāve; **Toms Rostoks**, LU lektors; **Marika Laizāne-Jurkāne**, Baltijas asamblejas sekretariāta vadītāja un **Airis Rikveilis**, LU doktors, LR Aizsardzības ministrijas Sabiedrisko attiecību departamenta direktors

Treškārt, ASV turpinās uzturēt augstu politisko un drošības klātbūtni PPT, jo Gruzijas virzība uz NATO ir saistīta ar stratēģisko interešu īstenošanu. Centrālā Āzija ir nozīmīga saistībā ar energopolitiku un pretterorisma kampaņu, savukārt PPT rietumu daļa ir platforma demokrātijas un drošības stiprināšanai kā Eiropā, tā arī transatlantiskajā telpā. Ceturtkārt, PPT būtību noteiks tajā ietilpstošo valstu iekšpolitiskie procesi.

Acīmredzams ir fakts, ka PPT notiks Krievijas, ASV, ES un NATO interešu krustošanās. Līdz ar to aktualizējas vairāki jautājumi. Kā tiks

* The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 12.07.2008. Sk. internetā 15.11.2008. <http://www.mid.ru>

sadalītas interešu sfēras? Vai tās tiks sadalītas? Vai varbūt pārdalītas? Vai tās konfliktēs? Vai tiks panākta kopīga rīcība situācijas stabilizācijai un tālākai attīstībai?

Pastāv dažādi viedokļi par dažādām PPT pastāvošajām problēmām un ES un NATO iespējamām politikām šajā reģionā. Latvijai kā abu organizāciju dalībvalstij nepieciešams veicināt izpratni par PPT un tās iekšējo dažādību. Kopš iestāšanās ES Latvija vairākas reizes atgādinājusi, ka ir uzkrājusi ekspertīzi par procesiem šajā ģeogrāfiskajā telpā. Tā kā tuvākajā laikā ES atjaunos un pārskatīs Eiropas Kaimiņu politikas (EKP) efektivitāti un piemēros to jaunajai pēckonflikta situācijai Gruzijā, ir svarīgi, lai Latvijā notiku diskusijas un tiktu veicināta interese par šo reģionu.

Kaukāzs – ko varam sagaidīt no šī reģiona?

Starptautiskās sabiedrības interese par Kaukāza reģionu tuvākajā laikā pieaug, neraugoties uz to, ka, iespējams, pasaules politiskajā dienas kārtībā klāt nāks arvien jauni konflikti, krīzes un citas problēmas, kas novērsīs uzmanību no problēmās nonākušā reģiona. Viens no interešu saglabāšanās iemesliem būs saistīts ar Krievijas darbības motīvu analīzi un to iespējamo seku izvērtējumu. Konflikts Gruzijā uzrādīja jaunu, iepriekš nepieredzētu Krievijas ārpolitisko rīcību. Pirmo reizi pēc aukstā kara beigām Krievija ar militāra spēka palīdzību pārkāpa citas valsts robežu un iegāja svešā teritorijā, iesaistoties karadarbībā. Krievija atzina Gruzijas teritoriju Abhāzijas un Dienvidosetijas neatkarību, kas radīja satraukuma vilni starptautiskajā sabiedrībā. Kā reakcija uz šo soli tika uzdoti jautājumi, kas varētu notikt ar Krimas pussalu Ukrainā, Piedņestru Moldovā, Kalnu Karabahu un citām teritorijām. Daži pētnieki jau paguvuši paziņot par jauna starptautiska fenomena rašanos – “daļēji atzītās valstis”*, kas kļūtu par precedentu citām valstīm un strīdus un tirgošanās līdzekļiem Krievijas rokās nopietnāku stratēģisku jautājumu, tādu kā energodrošība, bruņojums un citu risināšanā. Piesardzīgas dažādas pasaules valstis darīja Krievijas paziņojums, ka militāra spēka lietošana bija nepieciešama Krievijas pilsoņu aizstāvībai. Pamatots ir jautājums, vai Krievijas rīcībā ir kāda stratēģija, kura definētu, kuros brīžos ir nepieciešama militāra spēka lietošana savu pilsoņu aizstāvībai, ņemot vērā, ka to skaits visā pasaulē strauji pieaug?

* Goble, P. Toward a Dangerous New Era of Partially Recognized States in the Post-Soviet Space? Window on Eurasia. 14.11.2008.

Pārmaiņas vērojamas arī pašā reģionā un to veidojošo valstu savstarpējo attiecību dinamikā. Viena no valstīm, kura no Gruzijas un Krievijas konflikta cieta visvairāk, bija Armēnija. Šī valsts tradicionāli tiek uzskatīta par uzticamu Krievijas sabiedroto. Tomēr kara laikā tā ieņēma neitrālu pozīciju, nepauzdamā atbalstu ne vienai, ne otrai pusei. Militārās akcijas Gruzijas teritorijā ietekmēja pēdējā laikā aizsākušos Armēnijas ekonomisko izaugsmi. Transporta ceļi no šīs valsts ved cauri Gruzijai, bet karš ir sapostījis līdz šim izmantoto infrastruktūru. Kavēkļi Armēnijas eksportam ietekmēja valsts finanšu stāvokli. Tieši valsts vienpusēja atkarība no Krievijas un alternatīvu ārpolitisku izvēļu trūkums ir mudinājis reaģēt uz arvien pieaugošo Turcijas iesaisti reģionā. Lai arī neoficiālā līmenī – futbola spēles aizsegā – ir notikusi pirmā vēsturiskā Armēnijas un Turcijas prezidentu tikšanās. Politiskās elites aprindās arvien biežāk tiek runāts par piekāpšanos Kalnu Karabahas jautājumā, jo pastāv bažas, ka Krievija varētu izmantot šo teritoriju savās interesēs un reģionālā sašķēpējuma palielināšanai, kas savukārt varētu novest pie kara izcelšanās Kaukāzā. Kā jauns pavērsiens vērtējama arī Armēnijas attiecību veidošana ar Irānu, kas no nākotnes skatu punkta raugoties, ir nozīmīga energoresursu piegādātāja.

Arī Azerbaidžāna ir cietusi no Gruzijas un Krievijas kara, jo tas negatīvi iespaidoja naftas un gāzes tranzīta iespējas caur Gruziju. Vienīgais gāzes vads, kuru nekontrolē Krievija un kas savieno Eiropu ar Centrālās Āzijas energoresursiem, iet cauri Azerbaidžānas teritorijai (Baku – Tbilisi – Čeihana). Ja notiks situācijas saasināšanās reģionā, cietīs Azerbaidžāna un arī Eiropas valstis. Jāatceras, ka Azerbaidžāna ir valsts, kura iegulda nozīmīgus līdzekļus valsts aizsardzības spēju stiprināšanā, tādējādi darot piesardzīgu Armēniju un Krieviju. Nākotnē tieši šī valsts varētu kļūt par reģionālās saliedētības centrālo valsti, ko nosaka tās energoresursi, līdzsvarotās attiecības ar Krieviju un visai skaidrā pēdējos gados paustā partnerības politika attiecībās ar NATO un Rietumiem.

Gruzija ir jaunu izaicinājumu priekšā, jo smagās pēckara situācijas apstākļos vienlaikus ir jārisina četri svarīgi uzdevumi: 1) jāveic valsts atjaunošana pēc kara, kas tiek darīts ar saviem un starptautiskās sabiedrības līdzekļiem, jāstiprina nacionālā ekonomika un jārūpējas par saņiegtās politiskās konsolidācijas saglabāšanu, kā arī jāvelta milzu pūles humānās katastrofas seku likvidācijai; 2) jāpanāk Krievijas karaspēka izvešana no Gruzijas teritorijas, jo, lai arī Krievija ir daļēji atvilkusi savu karaspēku, tomēr okupācija turpinās; 3) jādarbojas kaujas spēju veidošanā un attīstīšanā, aizsardzības stratēģijas pārvērtēšanā un piemērošanā jauniem un reāliem draudiem, kas ļautu uzturēt NATO integrācijas tempus un nenonemt Gruziju no NATO paplašināšanas dienas kārtības;

4) jāpanāk Gruzijas jautājuma starptautiskošana, atbalstot ES un citu organizāciju starptautisko novērotāju klātbūtni visā Gruzijas teritorijā, tai skaitā Abhāzijā un Dienvidosetijā, un masu mediju klātbūtne.

Faktiski Kaukāzā var novērot jauna attiecību trijstūra veidošanos, kurā dominējošo lomu spēlē Krievija, ES un ASV/NATO. Kaukāza valstu rokās ir izvēle par labu kādam no politiskajiem spēlētājiem – nonākt Krievijas ietekmē vai tuvināties transatlantiskajai telpai.



No kreisās: M. Laizāne-Jurkāne un A. Rikveilis

Vai Eiropas Savienībai ir skaidrs, kā rīkoties postpadomju telpā?

ES rīcība Gruzijas un Krievijas kara pirmajās dienās bija neraksturīgi operatīva. Viens no politiskajiem līderiem, kurš piedalījās visos svarīgākajos notikumos un lēmumos, bija Nikolā Sarkozy, kurš pārstāvēja ne tikai Franciju, bet kā prezidējošās valsts līderis arī ES. Daudzu prātos radās jautājums, vai šāda rīcība būtu vērtējama kā pavērsiena punkts ES Kopējā ārējā un drošības politikā (KĀDP), kurā lielākoties ir dominējuši vārdi, bet darbības ir kavējušās. Vēl vairāk – ES puda atbalstu Gruzijai un nosodīja militāra spēka lietošanu konflikta risināšanā. Arī lēmums apturēt ES un Krievijas sarunas par jauna Partnerības un sadarbības līguma sagatavošanu bija signāls ES aktīvākai iesaistei PPT. Taču, rimstoties karadarbībai, ES pozīcija attiecībā uz Krieviju kļuva piekāpīgāka un daļībvalstu viedokļi – daudzveidīgāki.

ES politika attiecībā uz PPT vēsturiski sākusies 2003. gadā, paziņojot par demokrātijas, labklājības un drošības telpas radīšanu ap savām robežām. Par iemeslu jaunas politikas aizsākumam kalpoja ES paplašināšanās, kas noritēja straujāk nekā ES iekšienē notiekošā integrācijas padziļināšana. Tādēļ, pieaugot nepieciešamībai pēc iekšējās saliedētības, samazinājās dalībvalstu interese par ES darbību starptautiski, jo īpaši tajās vietās, kuras vēsturiski, politiski un ģeogrāfiski ir attālinātas no Rietumeiropas. Rezultātā varēja vērot ES iekšējo pagurumu un pat bailes no jaunas paplašināšanās. Eiropas Kaimiņu politikas pieņemšana bija labi motivēta, un to varētu traktēt kā labās gribas apliecinājumu, tomēr tā nebija pietiekami izstrādāta.

ES "apjukuma" iemesls ir meklējams ES kā transformatīvas varas konceptā. Līdzšinējā ES attīstības gaita liecinājusi, ka tās iekšējā attīstība un darbība starptautiski ir šķitusi pievilcīga kaimiņiem, kā rezultātā, būvējot savstarpēji izdevīgas attiecības, tie pārņem ES pieredzi un mainās paši. Šis koncepts parasti darbojas tajās valstīs, kuras vēlējas iestāties ES. Taču ar EKP ieviešanu ES paziņoja, ka vēlas turpināt būt transformatīva vara sev pieguļošajās valstīs, bet tas nenozīmē, ka visi kaimiņi nākotnē varētu kļūt par dalībvalstīm. Šāds skaidrojums apmierināja Alžīriju, Izraēlu, Palestīnu un citus dienvidu kaimiņus, bet radīja piesardzīgu attieksmi PPT valstīs, kuras sagaidīja solījumus par iespējamu iekļaušanos ES. Neskaidrā politiskā vēstījuma dēļ Moldova, Ukraina un vēlāk arī Gruzija zaudēja interesi par EKP.

Vēl viena no problēmām, ko nepietiekami novērtēja ES, ir neiespējamība vienus un tos pašu ārpolitikas principus pielietot visās valstīs. ES ārpolitika balstās uz trijiem pilāriem – demokrātijas veicināšana, cilvēktiesību ievērošana un likuma vara. Attiecībās ar Centrālās un Austrumeiropas valstīm šāda politika darbojas, jo šīs valstis pašas bija uzsākušas integrācijas ceļu uz Rietumu struktūrām, bet PPT tikai dažas valstis bez jebkādiem iebildumiem nolēma iet šo pašu ceļu, ko gan izdarīja ievērojami vēlāk nekā, piemēram, Baltijas valstis. Līdz ar to ES būs jārod risinājumi, kā rīkoties situācijās, kad ir jāveido politikas tik dažādām valstīm, un kā izstrādāt "maigās piespiešanas" mehānismus gadījumos, kad tiek pārkāpti svarīgi savstarpējās attiecības regulējoši principi. ES būs jādomā, kā bez nozīmīgas finansiālās palīdzības veidot ilgtermiņa politiku attiecībā uz PPT valstīm.

ES ir kļūdījusies arī Krievijas novērtējumā. ES pati bija vainīga, leģitimizējot Krievijas ekskluzīvo lomu PPT, bet sev ierādot tikai pasīvu palīdzības sniedzēja vietu. Šo pozīciju labi atspoguļo Eiropas Komisijas Delegācijas vadītāja Marka Franko atziņas, kas paustas preses

konferencē: "Krievijai ir leģitīmas intereses NVS teritorijā, un ES labprāt sadarbotos ar dažādu valstu apvienībām šajā reģionā."* ES tuvākajā laikā būtu veicams attiecību ar Krieviju audits, lai novērtētu tālākās politiskās rīcības iespējas PPT. Jau tuvākajā laikā ES ir jāizstrādā pastiprināta, ilgtermiņa un kompleksa austrumu politika. Ja ES kavēsies tās izstrādē, tad iespējams, ka PPT spēles noteikumus turpmāk diktēs Krievija, bet ES atliks tikai pasīva "naudas maka" loma. Nākotnē Krievija varētu pat izstumt ES no šī reģiona, kā rezultātā pašreizējie "kaimiņi" varētu kļūt par "sen aizmirstiem nejausiem paziņām".



No kreisās: N. Muižnieks un G. Grigolija

Vai Baltijas jūras reģiona valstīm ir skaidrs, kā rīkoties?

Latvijas ārpolitikai attiecībā uz PPT ir svarīga tās tuvāko kaimiņu attieksme un iesaistīšanās šajā reģionā, kas ļautu, koordinējot pūliņus, sasniegt izvirzītos mērķus. Latvija ir veiksmīgi izmantojusi reģionālo formātu, t.i., Baltijas jūras valstu sadarbības potenciālu. Baltijas jūras reģiona valstīm (BJR) EKP ir svarīga, jo visām valstīm ir nozīmīgas attiecības ar Krieviju kā PPT ietekmīgu valsti, tomēr viedokļi attiecībā uz PPT

* Eiropas Komisijas Delegācijas vadītāja Marka Franko intervija. Ziņu aģentūra Interfax. Sk. internetā 16.11.2008. <http://www.interfax.com/17/118216/interview.aspx>

ir daudzveidīgi. Šeit ir jānodala Baltijas un Ziemeļvalstu grupa no BJR valstu kopuma, jo BJR formātā darbojas arī Krievija, tādēļ jebkuri centieni debatēt par PPT, piemēram, Baltijas jūras valstu padomes (BJVP) ietvaros, tiek bloķēti.

Tomēr viedokļu atšķirības pastāv arī Baltijas un Ziemeļvalstu grupas ietvaros. Viens no formātiem, kur var spilgti redzēt viedokļu dažādību, ir



No kreisās: T. Rostoks, M. Laizāne-Jurkāne un A. Rikveilis

Ziemeļu un Baltijas valstu parlamentārās sadarbības formāts (NB8). Visas valstis var vienoties jautājumā par Krieviju un Kaļiņingradu, bet attiecībā uz PPT valstīm pastāv "darba dalīšana", kas nozīmē individuālu, nevis kopīgu iesaisti reģionā. Pēc Gruzijas notikumiem NB8 valstis meklē jaunus sadarbības formātus ar PPT valstīm, bet pagaidām šie centieni nav vainagojušies panākumiem. Tā, piemēram, Ziemeļvalstis piedāvā Baltijas valstīm iekļaut sadarbības trijstūrī Krieviju, savukārt Baltijas valstis piedāvā šajā trijstūrī Krieviju aizstāt ar Moldovu, Gruziju un Ukrainu. Taču pagaidām BJR valstu sadarbība ar PPT ir projektu, nevis politiku līmenī.

Lai arī plašā reģionālā ietvarā Gruzijas notikumi nav atstājuši lielu iespaidu, tomēr atsevišķu valstu un valstu grupu līmenī tiek uzdots jautājums – kāpēc BJR, kurā pastāv vēsturiskas sadarbības tradīcijas un ir uzkrāta daudzlīmeņu sadarbības pieredze, nav bijusi operatīva atbilde uz augusta notikumiem. Tādēļ tiek pārskatītas nacionālās drošības un aizsardzības stratēģijas un izstrādāta koncepcija drošības jautājumu

koordinēšanai Ziemeļeiropā. Līdzīgas aktivitātes notiks arī ar ārpolitikas koncepcijām un to lielāku savstarpēju koordinēšanu, un tas ļaus padarīt skaidrāku un skaidrāku Ziemeļvalstu pozīciju ES.

Ko varam sagaidīt no Krievijas?

Ikvienas valsts ārpolitikas pielietojums PPT saskarsies ar Krievijas reakciju, tādēļ aktuāls ir jautājums, ko varētu sagaidīt no Krievijas nākotnē un kādas mācību stundas Krievija sniedz starptautiskajai sabiedrībai Gruzijas konflikta gadījumā. Krievijas darbība Gruzijā ir tās ilgtermiņa politikas PPT turpinājums. Krievijas centieni kļūt par vienu no policentriskās pasaules kārtības centriem ir saistīti ar savas ietekmes nostiprināšanu PPT. Lai to varētu paveikt, Krievijai jāmeklē jauni savas politikas īstenošanas līdzekļi. Tādēļ Krievijas rīcība Gruzijā ir uzskatāma par pārbaudījumu, cik tālu tā var atļauties iet un kādas politikas pielietot.

Ko tad Krievija vēlējas pārbaudīt? Pirmkārt, Krievija mēģināja noskaidrot, cik spēcīga ir tās armija un kā uz spēka lietošanu reaģēs starptautiskā sabiedrība. Ja arī Maskavai šķiet, ka armija ir atjaunojusi savas spējas, tad objektīvi rādītāji neļauj izdarīt šādus secinājumus, jo salīdzinājumā ar NATO militārajām spējām un ASV potenciālu, Krievija ir un paliek relatīvi spēcīga pret reģionālajām valstīm, bet vāja starptautiski. Otrkārt, Krievija vēlējas pārbaudīt, kādu vietu tā ieņem starptautiskajā sistēmā. Pasaules reakcija uz notikumiem parādīja, ka ar šo valsti rēķinās, bet militāra spēka lietošana pret Gruziju nevis pietuvināja Krieviju lielvalstu grupai, bet drīzāk pretēji – atstāja to no demokrātisko valstu kodola. Izskanējušās idejas par Krievijas izslēgšanu no G-8, sarunu par uzņemšanu PTO pārtraukšanu, Šanhajas sadarbības organizācijas rezervētā attieksme pret Abhāzijas un Dienvidosetijas atzīšanu un Baltkrievijas vilcināšanās ar attieksmes izteikšanu liecināja, ka Krievija ir nokļuvusi izolācijas stāvoklī. Treškārt, Krievija pārbaudīja, kas notiek ekonomikas jomā, ja tā iesaistās militārā darbībā. Ja sākotnēji ekonomiskie zaudējumi nebija nozīmīgi, tad karam ieilgstot, investori sāka pamest valsti, un tas iespaidoja finanšu tirgus. Ceturtkārt, Krievija vēlējas sodīt Rietumus par Kosovas neatkarības atzīšanu, ko tīri subjektīvi tā uztvēra kā savu diplomātisko sakāvi. Tādēļ visos argumentos, kāpēc tā atzinusi Abhāzijas un Dienvidosetijas neatkarību, Krievija atsauca uz Kosovas precedentu. Piektkārt, Gruzijas konflikts ļāva pārbaudīt, kāda būs sabiedrības reakcija uz militārām akcijām PPT, kura sabiedriskās domas apziņā ir piederīga Krievijai. Kā parādīja aptaujas, abi valsts līderi Vladimirs Putins un Dmitrijs Medvedevs baudīja pilnu sabiedrības atbalstu saviem lēmumiem, tādējādi iegūstot nepieciešamo atbalstu arī tālākajām darbībām.

Sestkārt, Krievija vēlējās pārliecināties, vai joprojām tai ir leģitīmas un ekskluzīvas intereses PPT, ko respektētu citas valstis. Kaut arī tieša militāra iesaistīšanās pēc Krievijas iebrukuma nesekoja, politiskie vēstījumi un lēmumi, kuri sekoja no Rietumu valstu līderiem, liecināja, ka PPT ir un būs pasaules uzmanības lokā.

Secinājumi

Viens no svarīgākajiem jautājumiem, uz kuru jāmeklē atbildes nākotnē, ir šāds – kā izstrādāt politikas, kas liktu Krievijai uzvesties atbilstoši starptautiski pieņemamām uzvedības normām. Lai rastu atbildes, nepietiek ar Rietumu valstu labo apņemšanos neizslēgt šo valsti no starptautiskās sadarbības tīkliem. Pirmkārt, nepieciešama padziļināta Krievijas ekonomikas, politikas un sabiedrības izpēte. Svarīgs ir jautājums, kurš ir Kremļa saimnieks? Bet vēl svarīgāks ir jautājums, kāpēc sabiedrība vēlas šādu saimnieku? Otrkārt, jāizveido priekšstats par to, ko Krievija vēlas panākt starptautiski. Tikai pēc šo divu jautājumu atbildēšanas var ķerties pie trešā. Kā Rietumi var panākt tādas “sarkanās līnijas” nospraušanu, kas Krievijai būtu nepārkāpjama un pēc kuras pārkāpšanas sekotu ātra, konsekventa un vienota demokrātisko valstu reakcija?



ANDRIS AUKMANIS

EXECUTIVE DIRECTOR,
SOROS FONDATION – LATVIA

Foreword

The Russian-Georgian war in August 2008 shook up even Latvia's most cold-blooded minds, forcing everyone to pose, in a completely different context, the foreign policy question of how secure, stable and comfortable Latvia can feel as a European Union and NATO member on the one hand, but as a neighbour of Russia on the other.

During August and September, people not just in Latvia, but also in other Baltic and European countries, were considering what had changed. Had a new page really been turned in history? Were there now new forms of international relations, with a greater return to the positions of force? One author in this compendium, Žaneta Ozoliņa Professor of the University of Latvia, has written that “it is obvious that the post-Soviet territory is a place where the interests of Russia, the USA, the EU and NATO cross paths.”

The Soros Foundation – Latvia and the Latvian Institute of International Affairs in cooperation with the Vidzeme University College (VIA), the Turība School of Business, the Rīga Stradiņš University (RSU) and the University of Latvia (LU) organised four thematic discussions: The Conflict of August: Challenges and Opportunities for the EU and Latvia; The Russian-Georgian Conflict and Public Integration in Latvia; The Relationship Between Latvia and Russia and Latvia's Energy Policy in the Context of the Russian-Georgian Conflict; Trends in the Development of the Post-Soviet Territory.

This collection of essays is the result of the discussions. The authors are well known experts in their fields of endeavour – LU Professor Žaneta Ozoliņa; Viktors Makarovs, director of the Euro Civitas policy centre; LU Lector Toms Rostoks; and RSU and LAI deputy director Andris Sprūds. They have all presented their views and analysis of Latvia’s place and role in processes after the Georgian-Russian war, making use of the ideas that were expressed during the aforementioned discussions as the basis for their work.

Rostoks’ essay is about the conflict and the lessons which it taught to Latvia. He notes that “Latvia must strengthen its intellectual capacity and arguments vis-à-vis issues that have to do with Russia. In the EU, Latvia will regularly have to prove that its views about Russia are justified.” The Soros Foundation – Latvia is sure that this collection of essays will serve as a good resource for strengthening this intellectual capacity when reacting to important challenges in the international arena.

On behalf of the Soros Foundation – Latvia, I would like to thank the Latvian Institute of International Affairs, the authors of the essays, the hosts of the discussions, and all of the participants in the discussions for our successful co-operation.



BY TOMS ROSTOKS

LECTOR AT THE UNIVERSITY OF LATVIA

The Conflict of August: Challenges and Opportunities for the EU and Latvia*

The conflict between Russia and Georgia in August 2008 created consequences which reached far beyond the borders of the South Caucasus region. Experts in the area of international relations have been debating this issue in the Transatlantic arena and in Latvia. Relations between Russia and Georgia are being reviewed, and scenarios for the development of other “frozen” conflicts are being considered. The EU and NATO are seeking to revisit their relationship with Russia and to predict what Moscow might do next. The issue can be reduced to this question: Were the recent events in Georgia just something that happened, or did they, in fact, demonstrate a new and long-term aspect of Russian foreign policy? It is clear that there will continue to be much debate on these matters, and it is, therefore, of key importance to evaluate the consequences of the conflict in Latvia, as well.

* This paper is based on a public debate about important issues faced by the EU and NATO in the wake of the Russian-Georgian conflict. The event took place on October 22, 2008, at the Vidzeme University College in Valmiera, Latvia. It was organised by the Soros Foundation – Latvia, the Latvian Institute of International Affairs, and the Vidzeme University College. Among those to take part in the debate were Vidzeme University College Professor Artis Pabriks, who is a member of Parliament, Atis Lejiņš, director of the Latvian Institute of International Affairs, Jānis Garisons, director of the Crisis Management and Mobilisation Department of the Latvian Defence Ministry, and Dzintra Bungs, a researcher at the Latvian Institute of International Affairs. The discussion was chaired by the lector of University of Latvia Toms Rostoks, who is also a researcher at the Latvian Institute of International Affairs. The author would like to thank the academic and administrative personnel of the Vidzeme University College, as well as students, whose presence made the debate more interesting. Views expressed in this paper are partly those of the author, but also partly those which were expressed by experts at the aforementioned discussion.

This paper is divided up into three sections. First, the author reviews short-term and strategic aspects of relations vis-à-vis the Russian-Georgian conflict. In the second part, he reviews possible strategies which the EU could bring to bear in shaping further relations with Russia and Georgia. Finally, the author reviews lessons which Latvia has learned from the Russian-Georgian conflict. Here the focus is on guideposts which Latvia should observe in shaping its near-term and, perhaps, long-term foreign policy, if the differences between Russia and the West prove to be true and fundamental in nature. The author admits that he has mostly tried to define the range of questions around which future debates may well swirl, as opposed to giving ready-made answers to questions about what kind of foreign policy Latvia, the EU and NATO should have during the ongoing conflict between Russia and Georgia.

Short-term and strategic aspects of the Georgian-Russian conflict

There are both short-term and strategic aspects to conflicts, and the one between Russia and Georgia was no exception. During the first weeks of the conflict, it was important to understand exactly what was happening. The mass media flooded the public arena with a stream of sometimes contradictory information. Gradually, the main issue became this: What would be the long-term effect of the conflict on Russia's relations with its neighbours? During the early days of the conflict, the huge number of events sometimes created a situation when it was difficult to spot the forest for the trees, but later concentration on the forest tempted experts to express evaluations and forecasts about long-term trends while ignoring certain specifics of the conflict. For instance, experts quickly focused on the practical things that were happening in Georgia, including South Ossetia and Abkhazia – how many people died in Tskinali, how far from Tbilisi the Russian forces were, what was bombarded in Georgia, etc. During the latter phase of the conflict, by contrast, specialists in international relations tended to ignore analysis of how and why the conflict started, instead thinking about what would happen next. Here the focus was on restoration of Georgia, housing for refugees, the relationship between Russia and the EU, as well as Georgia's relationship with the EU and NATO. This author does not question the importance of these aspects of the conflict, but there are several dangers here which should be taken into account.

First of all, an excessive focus on the events of August 7 and 8 does not make it possible to take an appropriate look at all of the various

events which led to the war in the first place. The issue of who fired the first shot is an important one, yes, but even more important is the context which created a background that was favourable for the launch of military action. Certain popularity has been achieved by the view that the true origins of the war are impossible to determine, and so it is not possible to know who was the aggressor and who was the victim. This is an erroneous approach which only leads to a dead end. We must find



Participants in the discussion at the Vidzeme University College (from the left): **Artis Lejiņš**, director of the Latvian Institute of International Relations; **Artis Pabriks**, MP and former foreign minister; **Toms Rostoks**, lector at the University of Latvia and chairman of the discussion; **Dzintra Bungas**, researcher at the Latvian Institute of International Relations; and **Jānis Garisons**, director of the Department of Crisis Management and Mobilisation of the Latvian Defence Ministry.

out all aspects of the conflict, because only then can we make judgments about what the participants did. We know that Georgian forces fired upon Tskinali, but there is also sufficient trustworthy information to show that Georgia faced systematic and long-lasting provocations on the part of Russia, South Ossetia and Abkhazia. It is entirely possible that Georgian political leaders faced a nearly hopeless situation in early August. There were several villages in South Ossetia which were mostly populated by Georgians. There has been information to suggest that there were attempts to chase those people out of the region during the period before the conflict. The Georgian government's stated aim has been the reintegration of the two regions into Georgia. Was it supposed

to stand by and watch peacefully? There are also questions about the arrival of Russian forces in South Ossetia, because we do not know precisely when they arrived in Tskinali and when they passed through the Roki tunnel in the direction of South Ossetia. One might add that these are not the only disputed and unclear issues in relation to the early days of the conflict.



From the left: Artis Pabriks, Toms Rostoks, Dzintra Bungas

All of these are important issues for Latvia as a defender and supporter of Georgia. Views in the EU as to the Georgian-Russian conflict are widely divergent, and there have even been calls for a refusal to determine the true origins of the conflict or to consider the extent to which Russia played a role in those origins. Latvia should not agree with this position. If it eventually turns out that Georgia was dragged into the war after purposeful provocations, it will be easier for Latvia to argue on behalf of its position in discussions with other EU member states and to convince them that its position is the right one. It is specifically for this reason that an examination of the causes of the war is very important for Latvia. The context is important, not just the matter of who fired the first shot.

A second area of debate which has become very popular focuses on how the EU and NATO should react to Russia and Georgia. Several proposals were made – halting the preparation of a new Partnership and Co-operation Agreement, boycotting the Olympic Games in Sochi, revisiting the visa regime with Russia, etc. It soon turned out that the EU

did not have all that many instruments at its disposal with which to influence Russia, but the truth is that this is a far more complicated issue. The matter has to do with the EU's strategic interests in the Southern Caucasus. What are these strategic interests, and what is the EU prepared to do to defend them?

If we consider the choices which EU member states have made with respect to assistance for the restoration of Georgia, we see that the EU does have interests in the region and that Georgia is perceived as an ally. Support is being given to Georgia, because it is unquestionably the most democratic country in the region. The EU wishes to promote peace and stability in places which are close to its borders. It is also true that a major gas and oil transit route which makes it possible to avoid Russia altogether passes through Georgia. One might also add that Georgia is the gateway to the Caspian Sea region. The "stock price" of Central Asian countries has risen dramatically in recent times, and if the EU wants a closer partnership with those countries, then it will have to prove that it can neutralise Russia's influence therein. Otherwise, they will all remain part of the Russian zone of influence. Georgia can be seen as something of a Litmus test as to the ability of the EU to defend its strategic interests, and this is something that is being observed with great interest by people in other countries in the South Caucasus and in Central Asia. In other words, the EU must comprehend the fact that it will have to fight for influence in these regions, and this will inevitably mean exacerbated relations with Russia, which continues to believe that it has a privileged role to play throughout the territory of the former USSR. The fact is that the EU has strategically important interests in this region, but they have not been sufficiently defined, and they are not adequate guideposts when policies are determined. Latvia should perhaps become more active in moving the debate toward a discussion which will strengthen the EU's understanding that the issue is not sanctions against Russia, it is the identification and defence of the EU's strategic interests. That would allow Latvia to position itself as a constructive member state, not one which simply yearns for revenge.

Third, problems can be caused by an excessive focus on the current situation, which is comparatively favourable to Russia, while ignoring broader trends and developments, which are not. The EU's member states must understand the broader international and historical context in which the Georgian-Russian conflict occurred. On the one hand, it happened at a time when there was increasing talk of the end of a unipolar world. The problems which the United States was having in Iraq and the emergence of a global financial crisis may well speed up the

process in which the influence of the USA as the world's only global superpower diminishes. On the other hand, it would be erroneous to claim that history is on Russia's side. Researchers have predicted that Russia's share in global GDP will be no more than 3% in the year 2030, while China, the United States and Europe will represent 23%, 17% and 16% respectively.* This means that Russia is and will continue to be too



From the left: Atis Lejiņš, Artis Pabriks

weak to present any serious threat against Chinese, American or European security. It should also be noted that Russia has failed to establish friendly relations with its neighbouring countries. This is seen in the fact that once Russia recognised the independence of South Ossetia and Abkhazia, only Nicaragua followed suit. A source of strength for the Western powers is that they have close and friendly relations among themselves, and this has led to the emergence of a security community. Russia is weak in this respect, because it cannot rely on the friendly support of other countries when times are tough. The situation right now is one in which Russia is not strong, but the EU is weak, because it has proven unable to come up with a clear definition of its strategic interests vis-à-vis its neighbours.

* Grant, C. "How to Handle the New Russia?", CER Bulletin, No. 62, 2008. See http://www.cer.org.uk/articles/62_grant.html. Last viewed 25 October 2008.

Future strategies for the EU

EU action in the wake of the Russian-Georgian conflict has moved in two different directions. One involves assistance to Georgia. A donor conference on October 22, 2008, collected EUR 3.4 billion to help heal the Georgian economy between 2008 and 2010. The European Commission alone kicked in half a billion euros.* This assistance is absolutely necessary for the Georgian economy, which had experienced rapid growth for a number of years, but was seriously damaged by the conflict with Russia. It should be noted here that such generous assistance during an international financial crisis is surprising, but it does show that Western countries are on Georgia's side and do not consider it to be the aggressor.

Still the provision of aid which will help Georgia to recover from its war with Russia is just one of several things that must be done. If the EU really wants to help Georgia, then it must ensure major restructuring so as to shore up trade links and open the EU market to Georgian companies. It is also of extreme importance to include Georgia in the EU's educational programmes so as to allow university students from that country to obtain a better education. Perhaps the EU could think about the type of support which the three Baltic States received in the form of the Eurofaculty. In other words, the EU must take advantage of the existing situation to draw Georgia closer to itself. This will only be possible, however, if the EU comes to a clear understanding of its interests in the relevant region.

The greatest challenges facing the consistency of the EU's foreign policy still lie ahead, and they are only partly related to Georgia as such. The other area in which the EU must act goes beyond just aid to that country. The Russian-Georgian conflict has caused concerns in the countries of the post-Soviet territory (PST) which have tried to form closer relations with the EU, as well as in those which, for various reasons and considerations, have not done so. The application of military force in the international system creates instability and makes countries nervous. This leads them to think more intensively about security issues. Concerns about what Russia might do next have been expressed by Ukraine and Moldova in relation to the Crimea and the Transnistria region. Even Belarus has been trying to improve relations with the EU by releasing political prisoners – something that it had always refused

* Goldirova, R. "Donors Pledge Billions to Rebuild Georgia", EU Observer, 22 October 2008. See <http://euobserver.com/9/26977/?rk=1>. Last viewed 26 October 2008.

to do. Russia has virtually no friends in the PST, although it has clients, and that means that in the wake of the Russian-Georgian conflict, these are countries which are seeking protection against potential endangerment. This offers the EU an opportunity to increase its influence in the region, but that will be possible only if Brussels manages to balance out Moscow's influence. Is this really possible? Not in the near future, no. It is unlikely that member states, operating at the collective level, will be able to accept the reality that Russia is not a complicated partner – instead it is simply a country whose influence should be reduced, balanced and limited. This would mean that the EU would recognise the existence of a conflict with Russia, as well as the fact that the EU and Russia are competing over influence in the PST.

Right now the EU has a unique opportunity to expand its influence in the PST, where countries are concerned about what Russia did in Georgia. It would be only logical if the response from the EU were an expansion and strengthening of the European Neighbourhood Policy (ENP). Stronger relations are needed with those countries with which the EU has had an active partnership since 2004 – those which have indicated that they wish to become fully integrated into the EU. Expansion would mean more active work with those neighbours with which the relationship has not been particularly intensive for one reason or another. Of true importance here is co-operation with the countries of Central Europe. To be sure, not all countries in the PST will be prepared for such a step, but the EU should take advantage of this opportunity to strengthen its influence in those countries which are thinking seriously about prospects for integration. From this perspective, it is hard to understand why, for instance, the EU has been so loath to admit that Ukraine is a country with a European identity.*

Insofar as relations with Russia are concerned, the EU must strike a balance between co-operation and efforts to keep Russia from doing certain things. We must remember that Russia is a country which is undergoing rebirth and is seeking to restore its former influence. In international politics, the behaviour of countries is largely governed by considerations related to obtaining and redistributing power. Former powers face the temptation of trying to regain their lost influence, and this temptation can prove to be one that cannot be overcome. Successful policies in relations with Russia would certainly include elements of co-operation, because the EU's member states are linked

* Vucheva, E. "Ukraine Disappointed With EU 'Hypocrisy'", EU Observer, 22 October 2008. See <http://euobserver.com/24/26978>. Last viewed 26 October 2008.

to Russia with many links that are of mutual importance. Some 4,600 German companies operate in Russia, for instance, and trade between the two countries is worth around EUR 56 billion.* There is no need to break off these links, particularly given that many important aspects of international relations cannot really be addressed without Russia's involvement. This means that elements of co-operation must be preserved in the relationship with Russia, if only because increased confrontation would strengthen the positions of those in Russia who favour the "strict line."



From the left: Dzintra Bungas, Jānis Garisons

Along with elements of co-operation in the relationship with Russia, however, the EU and the United States should also draw a line of their own, seeking to convince Russia that if it threatens the sovereignty of its neighbours, it will face sanctions. An absolute prerequisite for this is to convince Russia that the EU really will take steps in opposition to any such behaviour. The threat of sanctions must be a believable threat. The EU has always had major difficulties in presenting a unified position in relation to Russia, and so this may be a difficult thing to do. If so, then the EU's position vis-à-vis Russia may prove to be rather imbalanced. The two aforementioned elements – the carrot and stick – must

* Runner, P. "Energy and Trade Gripes Dominate EU-Russia Relations", EU Observer, 23 October 2008. See <http://euobserver.com/9/26974?rk=1>. Last viewed 26 October 2008.

be in balance. Otherwise the EU will not find it possible to establish a balanced relationship with Russia. Neither will it be able to pursue its strategic interests in the PST, where the EU will simply be too weak to compete with Russia over influence in the region.

Can Georgia's experience be of use to Latvia?

It has often been claimed since the Georgian-Russian conflict that Latvia's situation is very different than Georgia's. True, but that doesn't mean that there are no lessons which Latvia can learn from the other country's experience. Indeed, these lessons are quite diverse, and I would point to a few of the most important ones. First of all, Latvia must think seriously about its security, and it must constantly work on strengthening security. Accession to NATO did not mean that Latvia could stop thinking about its security – that is an important thing to understand. The government must continue to invest resources in strengthening the country's security. There are many things that can be done here, beginning with the fact that Latvia could seek greater socio-political consolidation among the country's people and ending with the country's participation in international peacekeeping missions. Latvia's security cannot be divorced from the security of our allies or from the existence of peace and stability throughout the PST, which means that Latvia must make an investment in the stabilisation of that territory. This, in turn, means active work, not any sitting around and keeping quiet.

Second, Latvia's government must promote an honest debate within Latvia about the role of the United States in the country's security. The United States has made a series of mistakes in recent years – the war in Iraq, the base at Guantanamo, the events at the prison in Abu Ghraib. The image of the United States has deteriorated seriously in Latvia and in the rest of the world. It is important to understand, however, that this in no way influences Latvia's strategic security interests, because Washington remains this country's most important security guarantee. Latvia can ensure sovereignty and security only if there are one or more countries which balance out Russia's influence in the region. The country which has done the most in pursuit of this has been the United States, and it is unlikely that this will change in the foreseeable future.

Third, Latvia should focus greater attention on regional co-operation with the other Baltic States and the Nordic countries. Since the EU's enlargement in 2004, the content of regional co-operation has become less active, and Latvia must take advantage of this situation to strengthen

Baltic-Nordic co-operation. The current regional format, N5+B3 must gradually be turned into NB8. The Baltic States must integrate themselves into Nordic areas of co-operation. As differences of opinion between Western countries and Russia become more serious, it would also be logical to establish certain formats of regional co-operation which do not involve Russia. Of importance in this regard would be regional co-operation in the area of security.

Fourth, Latvia must understand that under the framework of the European Union, its views vis-à-vis Russia are similar to those of Lithuania, Estonia, Poland and Great Britain, but there are other member states whose views about Moscow are different. This means that Latvia must strengthen its intellectual capacity and the quality of its arguments when it comes to various issues related to Russia. Latvia will regularly have to show that its views about Russia are justified, and this is possible only if the level of expertise in Latvia becomes stronger in this area. The same is true in countries which lie between Russia and the EU, as well. Latvia has positioned itself as a country which is interested in promoting change in countries such as Moldova, Ukraine and Georgia. Latvia claims to be very familiar with these countries. This self-proclaimed expert status will have to be reaffirmed again and again, both in terms of Russia and in terms of the EU's eastern neighbours. It goes without saying that the status of an expert will be proven only if Latvia devotes sufficient attention to the accumulation of knowledge about the relevant countries.

The issue here really is about Latvia's readiness to move from words to practical deeds. If Latvia defines itself as a PST expert, this status must be proven with action. If Latvia considers aid to Moldova and Georgia to be a key foreign policy priority, that, too, must be proven with practical action. Sufficient resources must be devoted to this purpose, thus ensuring not just active collaboration among state institutions, but also active involvement of the non-governmental sector in the provision of assistance. If this is not done, no one in the EU will treat Latvia seriously.



BY VIKTORS MAKAROV

THE DIRECTOR OF THE EURO CIVITAS
POLICY CENTRE

The Russian- Georgian Conflict and Public Integration in Latvia*

The Russian-Georgian conflict showed that interethnic relations and integration policy in Latvia are still important and timely issues. Latvians and non-Latvians have had different responses to the events in the Caucasus. The same is true with respect to ideas about Latvia's foreign policy and its role in the world. The conflict exacerbated commonly stated concerns about the idea that Russia's influence on domestic policy in Latvia has been on the rise and that the neighbouring country will only try to increase that influence in future. The situation of Russian speaking residents of Latvia has always been seen as one of the possible "levers of influence" in public discussions about this matter. The issue of how justified these assumptions are is not important here – one way or another, they do not improve the situation with ethnic policies in Latvia. For that reason, the way in which the Russian-Georgian conflict affected

* This paper is based on a public discussion about the way in which the Russian-Georgian conflict has affected public integration in Latvia. The discussion was held on October 23, 2008, at the Turība School of Business in Riga. It was organised by the Soros Foundation – Latvia, the Latvian Institute of International Affairs and Turība. Participants included Solvita Denisa, a journalist from Latvian Television, Liesma Ose, who directs the Human Rights and Social Integration Programme of the Soros Foundation – Latvia, Ivars Vatoļins, a journalist from the newspaper Chas, foreign policy expert and head of the Creative Economics Institute Pēteris Vinķelis, and Guntis Zemītis, who directs the master's degree programme of the Faculty of Public Relations at the Turība School of Business. The discussion was chaired by Viktors Makarovs, the director of the Euro Civitas policy centre. The chairman would like to thank the participants for an interesting and high-quality discussion. He would also like to thank the academic and administrative personnel of the Turība School of Business – particularly the dean of the Faculty of Public Relations, Andris Pētersons, for his positive approach and effective co-operation.

public integration in Latvia is a timely subject – one which requires a serious discussion about a series of interrelated questions. Does Latvia face new domestic risks because of the prevailing situation with ethnic policy in combination with new trends in Russia's foreign policy, as was claimed during the conflict in the Caucasus? In what way does the neighbouring country's foreign policy affect Latvia's ethnic policies? Which aspects of ethnic policy and which shortcomings in integration policy are the specific ones which create such risks? What are the possible solutions? In this paper, the author will seek to sketch out answers to these questions.*

Russia: A real threat?

Both before and after the Russian-Georgian conflict, there were diverse views about the effects of the Russian factor on Latvia, not just among politicians, but also among experts. Many experts admit that this is an area in which it is difficult to hold on to an objective and rational viewpoint. This is the question: Does the "Russian factor" threaten Latvia? The answers given by local residents and by experts differ. We do not really know the plans and actual goals of those who shape Russia's foreign policy, and so evaluations of that policy in Latvia are usually based on the content of the Russian mass media and on Moscow's political rhetoric, which is both frightening and nationalistic in tone. If we also take into account Russia's promise to protect its compatriots and fellow citizens anywhere in the world, as was stated during the Russian-Georgian war, then we see that this rhetoric is cause for serious concerns in Latvia.

Russia's actions can be interpreted in various ways. One possibility is that they were part of a considered strategy aimed at establishing a zone of influence in which Latvia is included. In this context, analysts have looked at Russia's policies vis-à-vis Russian compatriots and the attention which Moscow has focused on the lives of Russian speakers in Latvia. From this perspective, there is reason to worry about the fact that Russia distributed tens of thousands of Russian passports in the conflict region and eventually brought the situation to the point of military confrontation. Experts who treat this fact critically note that

* The paper is based on conclusions drawn at the aforementioned Soros Foundation discussion about the subject. In the first and second sections of the paper, the author presents the often diverse views of participants vis-à-vis the questions that have been proposed. Afterward, he offers his own thoughts and recommendations in the form of conclusions.

since August, Russia has had a new foreign policy doctrine.* This doctrine is based on the principle of “spheres of influence,” and protection of compatriots is seen as one of the instruments that can be brought to bear. It is too early to say whether Russia’s foreign policy instruments have changed in line with this new doctrine insofar as relations with Latvia are concerned, but the fact is that Latvia must analyse the level of



Participants in the discussion at the Turība School of Business (from the left): **Viktors Makarovs**, director of the Euro Civitas policy centre and chairman of the discussion; **Gunts Zemītis**, director of the master’s degree programme in public relations at the Turība School of Business; **Solvita Denisa**, journalist for Latvian Television; **Pēteris Vinķelis**, foreign policy expert and head of the Creative Economics Institute; **Liesma Ose**, director of the Human Rights and Social Integration Programme of the Soros Foundation – Latvia; and **Igors Vatojins**, journalist for the newspaper Chas.

threat and draft scenarios, including those which are most frightening. This process of threat analysis, moreover, has changed since the events of August. If risk is defined as a sum of intentions and potential, then the events in Georgia showed Russia’s potential (in military, media and other terms), but there is no clear sense of its intentions. Latvia’s government

* Still unanswered in the question of whether the change in doctrine was the cause or the result of the conflict. Experts in Latvia mostly see it as a cause, but some Russian experts believe that the events in Caucasus strengthened the tendency of the Russian government to think in categories of “spheres of influence.” See, e.g., an interview with Dmitry Trenyin, “Krievijas jaunās ārpolitikas pirmizrāde” (The Premiere of Russia’s New Foreign Policy), <http://politika.lv/index.php?id=16653>. Last viewed 28 December 2008.

institutions are simply not prepared for these potential challenges. The government doesn’t even know precisely how many Russian citizens live in Latvia. It has not analysed the potential consequences of Russia’s new law on compatriots.

This risk-oriented approach, however, is not the only possible one. There are people who believe that Russia did not implement a carefully considered strategy, that the events in Georgia were an improvisation based on internal contradictions and an absence of clearly defined foreign policy goals. Such experts argue that as was the case with the Estonian crisis of 2007, Russia gained a tactical military victory in Georgia, but it lost in terms of foreign policy and international prestige. It has to be noted here that Russia’s political rhetoric does not always reflect the country’s actual position. An example is Russia’ reaction to reforms of Russian schools in Latvia in 2005, when various high-ranking Russian politicians made fairly radical pronouncements which were then quickly withdrawn by the Russian Embassy to Latvia. When it comes to the increased number of Russian citizens in Latvia, this may well be due to individual and pragmatic considerations, not to Russia’s political influence.

Although it is clear that Russia has activated its compatriot policy, the fact is that its sense and purposes are not clear at all. Russia has declared that support for compatriots is important to it, but it has not explained who is seen as a compatriot and why. In Latvia, this is a particularly indistinct concept – one that can be interpreted in a fairly wide variety of ways. This lack of clarity suggests that Russia’s compatriot policy, at least for the time being, is not being purposefully being put together as an instrument which can be used to place pressure on Latvia. Experts who believe that risks related to the Russian factor should not be exaggerated have pointed out that Latvia is always destined to have economic and cultural contacts with its neighbouring country – contacts which have great positive potential and should not be forgotten when ways of avoiding risks are considered.

Did the Russian-Georgian conflict split up Latvian society?

Public attitudes toward the events in Georgia are not ethnically homogeneous in Latvia. Sociological data show that there are differences in opinion among ethnic groups, but these are not absolute. One survey showed that 45% of Latvian respondents took Georgia’s side in the con-

flict, while 46% of Russian respondents were on Russia's side. At the same time, 11% of Latvian respondents supported Russia, while 13% of Russian respondents plumped for Georgia. Approximately one-third of respondents in each group – 36% of Latvians and 30% of Russians – declined to take sides altogether.* This confirms an idea that has been proposed by experts – that people in Latvia want to think in a critical and independent



From the left: Guntis Zemītis, Solvita Denisa, Pēteris Vinčelis

way, often rejecting the views that are presented in “their” media outlets. For this reason, fears that events in the Caucasus might destabilise the ethno-political situation in Latvia proved to be unfounded.

If the neighbouring country has intentions vis-à-vis Russian speakers in Latvia, that doesn't mean that the intentions are in line with the interests or views of the Russian speakers themselves. Russian speakers in Latvia can merge their close links to Russia with a critical and independent attitude toward events in Latvia, Russia, and elsewhere in the post-Soviet territory (PST). It would be wrong to exaggerate the group identities of the people of Latvia. This applies, too, to Russian speakers – that is a segment of society which is quite diverse and individualistic. It was assumed during the heat of the events in Georgia that Russia might use its compatriots in Latvia as an instrument of influence or pressure, but

* The data come from an SKDS survey which was conducted between September 12 and 24, 2008. SKDS (2008).

that has not been the case. Most experts agree that discourses of suspicion which propose a segment in society as a threat and, thus, promote segregation and political alienation are in and of themselves a threat against ethno-political stability.

Media reaction in Latvia: Better switch off the TV set?

The views of experts vis-à-vis media influence on the ethno-political temperature of the Latvian public during the Russian-Georgian conflict are encapsulated neatly in a report about an ethnically mixed family in which “the TV set was switched off” so as to avoid unnecessary tensions. The media space in Latvia is not one in which society is integrated, and media reaction to the events in the Caucasus made this very clear, indeed.

Experts have pointed to three factors here. First of all, the linguistic split in the Latvian media space has been of importance. The Latvian and Russian speaking audiences received information about events in the Caucasus from different sources. The Latvian and Russian speaking discourses (terminology, values, views, information) often expanded the gap between the two ethnolinguistic groups. The fact that there are media outlets in two different languages in Latvia is not a disintegrating factor in and of itself. In terms of content, the number of information spaces in Latvia is not just two, as is commonly held. Some experts think that there are no separate media spaces in Latvia, because the Russian and Latvian language press write about the same subjects, and the way in which they present events is quite similar. Differences which do exist are normal and typical in a multicultural society. What is of importance here is not the language of the media, but rather the content.

A second fact is that both the Latvian and the Russian language media lacked objectivity in reporting on the conflict. There was an information war with lots of propaganda from both sides during the conflict, and that had an effect on the Latvian and the Russian language media alike.* There were a few exceptions. The Russian language newspaper “Телеграф”, for instance, did try to present the views of both sides, but that did not change the overall situation. People who wanted a diverse sense of what was happening and thus looked at multiple sources of information faced cognitive dissonance and distrust because of the lack

* See Gorbušina, Z. “Interpretāciju karš” (War of Interpretations), <http://www.politika.lv/index.php?id=16725>.

of objectivity in the media. The quality of journalism must be improved in pursuit of greater integration in the Latvian media world. In a democratic society, of course, the content of various media outlets cannot be homogeneous, but it is important to ascertain that when it comes to ethno-political issues, the media present objective and representative information about events and viewpoints.

The third problem may be the most important one. The most influential electronic media outlets which are programmed in Russian and are available in Latvia are all based in Russia itself. Experts point out that the Russian language news broadcast on Latvian Television has a rating that is several times lower than that of news programmes from Russia. During the conflict with Georgia, Russian television channels not only presented the position of Russia's government, but were also used as a resource for propaganda at an entirely unprecedented level. At a time of ethno-political tensions, this media instrument could be brought to bear against Latvia.

This is not a problem which can be addressed by shutting down or banning Russian television channels, as a few politicians have suggested.* That would be inexcusable in legal and political terms. Furthermore, present-day media technologies are such that censorship would be not just ineffective, but entirely counterproductive. If the influence of the Russian media is to be balanced, a counterweight must be created. Latvia needs stronger and more influential media outlets in the Russian language, ones which reflect events in line with Latvia's context. This is a goal which must be a priority in terms of Latvian security, and the issue must be addressed forthwith. Government support is needed to increase the ratings of Russian language news reports that are produced in Latvia and to ensure that at least the LTV news reports that are meant for the Russian speaking audience are competitive. This is something that has been done in a few of Latvia's neighbouring countries. In Estonia, for instance, work on news broadcasts in Russian was intensified after the ethnic conflict which flared up in April 2007.

Threats or a political nation?

A political nation is needed in Latvia in order to avoid events similar to the Russian-Georgian conflict – ones that would threaten Latvia's sta-

* "Gruzijas mācībstundas Latvijai" (Lessons From Georgia in Latvia), interview with MP Sandra Kalniete, *Latvijas Avīze*, 2 September 2008.

bility. For the time being, however, ethnic factors dominate over civic ones. A political nation must be based on the idea of working together, undertaking joint responsibility, and shaping the country. A political nation requires integration policies that are aimed not at assimilation, but at diversity. Such policies must accept the possibility of compromise, and integration policy must not demand sacrifices on just one side. Both



From the left: Liesma Ose, Igors Vatojins

sides must take part. Integration policy must be democratic. Diversity must be permitted, and there should be no attempts to get everyone to think similarly and have the same identity. Political consolidation is not promoted if the political participation of some groups is seen as desirable, while the political activities of other, "bad" groups are presented as something that is suspicious and impermissible.

The people of Latvia must develop critical thinking. This is a key lesson for Latvia in the wake of the Russian-Georgian conflict. Domestic and foreign policy threats are often made out of whole cloth, not least because there is no shortage of raw materials for that purpose. This is a process in which the public often loses balance and its ability to analyse events in a rational way. This particularly applies to historical and ethnic identities, which are purposefully used to create the image of enemies in one's own country. The vision of a political nation which is focused on the future will reduce the sense of endangerment among Latvians and non-Latvians alike.

Conclusions

The events in the Caucasus created serious concerns about Russia's foreign policy intentions, but it remains to be seen how far Russia is prepared to go to project its influence on domestic policy in Latvia. It seems at this time that Russia's foreign policy intentions are not clearly defined, and those who author the country's foreign policy do not have



From the left: Guntis Zemītis, Solvita Denisa, Pēteris Vinķelis

any unified perspective as to the application of radical instruments in relations with Latvia. Russia's "compatriot policy" might become an instrument of influence, but for the time being, it is not believed that this is necessary. Russian institutions have been neither successful nor politically oriented in their approach to compatriots. Russian support for cultural links and Russian speaking diasporas is not a threat in and of itself, just as long as it does not turn into political intervention. It is in Latvia's interests to monitor these processes so that they can be moved in the desirable direction.* Here and in other areas that are related to Russia, there must be policies which react to potential threats and risks,

* The fact is that the effects of Russia's compatriot policy on Latvian society have not been sufficiently studied. The only (and incomplete) attempt to focus on this issue is a study by Lehris, A., Kudors, A. and I. Indāns. "Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā" (The Influence of Foreign countries on the Process of Ethnic Integration in Latvia). See <http://www2.politika.lv/index.php?id=14681>

but are also sufficiently open to positive relations without sinking into thoughts related to threats and confrontation.

The Russian-Georgian conflict did not have serious or lasting ethno-political consequences in Latvia, because the diversity in opinion did not turn into ethnic tensions. At the same time, however, there are certainly factors in place which could create such tensions in future. Irrespective of developments in Russian foreign policy, the people of Latvia and those who shape the country's policies must come up with domestic conclusions related to what has happened. The events in the Caucasus shed harsh light on the weaknesses of integration policy. Latvia must learn from its own mistakes. If political discourse and political identities in Latvia are structured around the ethnolinguistic factor, and if ethno-political contradictions are used as a political instrument, then Latvia's political elite simply strengthens the so-called "Brubaker triangle" – a conflict among the nation state, the ethnic minority, and the country of origin of that minority.* Latvia's security interests will be served by ethnic policies which shape Latvia as a political nation, not as an ethnic nation or country with two separate communities.

Of particular importance here is the role of experts who are also opinion leaders in Latvia. It is in Latvia's interest to have experts who can analyse Russia's foreign policy and the political, economic and social processes which are occurring in that country. For the time being, the analytical and research capacity of Latvia's government institutions and experts is limited in this area. This capacity must be enhanced. It may be that experts in Latvia find it difficult to preserve objectivity in this area, and the polarisation and politicisation of public opinion in relation to the stated issues cannot help but influence the work of experts. In an academic environment, however, a multiplicity of viewpoints and approaches is no hindrance. Indeed, it is an intellectual resource, because divergent views help to create high-quality and balanced dialogue. Experience shows that such dialogue in Latvia is both possible and fruitful.

* Brubaker, R. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. University of California (1966).



BY ANDRIS SPRŪDS

AN ASSOCIATE PROFESSOR
AT THE RĪGA STRADIŅŠ UNIVERSITY

The Relationship Between Latvia and Russia and Latvia's Energy Policy in the Context of the Russian-Georgian Conflict*

The Russian-Georgian conflict of August 2008 has become one of the key events in international relations in the new 21st century, and it will unquestionably have an effect on the way in which Latvia defines and implements its foreign policy priorities. First of all, the conflict has had a most direct influence on security issues in the post-Soviet territory (PST), of which Latvia is part. It is clear that Russia is seeking to increase not only its "soft" power, but also its "hard" power in the region. Second, the events in Georgia have, to a certain extent, reflected Latvia's accepted world view and foreign policy positions. Russia's actions in Georgia have forced Latvia to reassess its overall political and economic strategy. This paper is devoted to the enormously important area of energy issues.

The Georgian conflict and Russia's foreign policy choices

The Russian-Georgian conflict clearly marked out several important Russian foreign policy trends – ones which date back to the Putin presidency, were taken over by Medvedev when he took office, and

* This paper is based on ideas that were expressed at a discussion at the Rīga Stradiņš University which was organised by the Soros Foundation – Latvia and the Latvian Institute of International Affairs. Taking part were foreign policy expert and head of the Creative Economics Institute Pēteris Vinķelis, Itera Latvija president Juris Savickis, an advisor to the EU's energy commissioner Juris Ozoliņš, and energy experts Ojārs Balcers and Reinis Āboltiņš. The discussion was chaired by Associate Professor Andris Sprūds of the Rīga Stradiņš University.

were particularly evident during the aforementioned conflict. First of all, Russia is positioning itself as a strategic player which is increasingly independent of any strategic partnerships. During Putin's presidency, foreign policy decisions were explained, and international support for them was actively sought. Since the events in Georgia, Russia has been entirely unilateral in presenting its activities as *fait accompli*. Russia's behaviour in the South Caucasus makes it clear that Moscow is not reticent about using and demonstrating military strength. Basically, Russia has accepted the "Bush doctrine," which speaks to unilateral and pre-emptive action in pursuit of a country's interests.

Second, Russia is a major country with regional interests, and it has declared the entire PST to be a zone for its "privileged interests." The Kremlin has often used the excuse of protecting Russia's citizens when, in fact, it has taken over foreign policy initiative throughout the territory of the former USSR; that is also true in the Baltic States. Russia has proclaimed not just a right, but an obligation to take responsibility for this ethnic, territorial and political minefield.

Third, the PST is clearly an area in which there is a collision among the interests of Russia, which yearns for the status of a major power, the United States, which has the interests of a global power, and the European Union (EU), which has a regional presence. A global power cannot have secondary regional interests, and that basically makes any constructive dialogue between the USA and Russia impossible.* What's more, Russia's self-proclaimed right to defend Russian citizens, Russian speaking minorities and even other ethnic minorities throughout the PST means that there is no way in which Russia's foreign policy interests will not collide with the EU, which is focused on enlargement and an increased regional presence.

Still, the global financial crisis will clearly have a major (and negative) effect on the development of Russia's unbalanced economy. It will lay bare the gap between the big country's ambitions on the one hand and its economic development and possibilities on the other. Here Russia has two mutually exclusive scenarios as to how it can make foreign policy choices and explain its domestic policies, and this will very specifically affect the way in which Russia overcomes the economic crisis. Russia could continue with its existing foreign policy course and rhetoric, which receive the support of most Russians. Here the emphasis is on

* Lukianow, F. "Rosja w globalnej awanturze," *Nowa Europa Wschodina*, Nov./Dec. 2008.

Russia's sovereignty as a major power and on the idea that external forces are seeking to weaken Russia in political and economic terms. When Dmitry Medvedev – an intelligent man who at least at first appeared to be somewhat Western in his thinking – ascended to the Russian presidency, the need to legitimate his domestic policy choices meant that he had to be more “Putin-like” than Vladimir Putin himself. At this point, the president would find it very hard to withdraw from his rhetoric and policies vis-à-vis “privileged zones” and “placement of missiles.” The



Participants in a discussion at the Rīga Stradiņš University (from the left): **Juris Ozoliņš**, expert in energy-related issues and advisor to EU Commissioner Andris Piebalgs; **Juris Savickis**, president of the Itera Latvija company; **Ojārs Balcers**, expert in sustainable development and representative of the Environmental Protection Club; **Reinis Āboltiņš**, expert in energy-related issues and programme director for the Baltic Communication Partners company; and **Pēteris Vinķelis**, foreign policy expert and head of the Creative Economics Institute.

process of constantly seeking out and blaming external enemies will inevitably cause a deterioration in relations with the Western democracies, as well as possible escalation in the PST. Some experts believe that the Georgian conflict will continue in the spring of 2009, with Russia bringing military force to bear so as to resolve the “Saakashvili issue.”* The Crimea is already on Russia's foreign policy agenda, and it is also possible that the Kremlin will focus increased attention on the issue of non-citizens in the Baltic States.

* Felgenhauer, P. “Kavkazskij uzels: nie razrubitij a rastrelatij,” *Novaja Gazeta*, 8 December 2008.

On the other hand, it is also possible that Russia will continue its rhetoric, but at the same time will avoid doing anything that might create a confrontation with the West. Economic difficulties are growing, and Russia is increasingly aware of the fact that attempts to blame external enemies for all problems are not a very productive approach. Because there is important mutual dependence, co-operation with EU member states is essentially a prerequisite for the stabilisation of Russia's economy and its domestic political situation. Those who shape Russian foreign policy certainly took notice when Frank-Walter Steinmeier, foreign minister of the traditional Russian friend and economic partner that is Germany, said that Medvedev's announcement of the placement of missiles in Kaliningrad was “the wrong signal at the wrong time.” It is clear that the bosses of the Putin-Medvedev system understand the power of inertia in Russia's superpower-related policies and rhetoric, not least in terms of consolidation of the domestic situation, but one dares hope that these same leaders are rational enough to understand how destructive this inertia can be under circumstances of an economic crisis. It is not unimportant that Vladislav Surkov, one of Russia's main authors of ideological positioning, has stopped talking about an “energy superpower” and “sovereign democracy,” instead starting to call for a rescue of the middle class, which he has described as Russia's greatest achievement of the 21st century. The bottom line here is that economic difficulties may well lead the Russian political elite to understand the need for co-operation and partnership.*

The shifting nature of Latvian-Russian relations: Forward march to the past?

If we are to analyse the way in which the Russian-Georgian conflict affected Latvia's domestic and foreign policy choices, then the context is important. We must first evaluate Latvia's foreign policy trends and the international environment in which Rīga found itself after the country's integration into the Euro-Atlantic community. Since accession to the EU and NATO, Latvia's foreign policy system has found it difficult to identify, agree on and implement foreign policy priorities. NATO membership means that the irreversibility of Latvia's independence has become a less important issue, as have the country's security issues. Membership in the EU has forced it to look for constructive relationships and partnerships with neighbouring countries, including Russia. This led to new

* Spruds, A. “S novym godom! S ‘novym’ schastyem!”, see www.politika.lv, last viewed 15 December 2008.

aspects and accents in the relationship with the neighbouring country. In late 2006 and throughout 2007, there was something of a thaw in the bilateral relationship, both in political and in psychological terms. The Latvian government, unlike the Lithuanian and Estonian governments,



Reinis Āboltiņš

purposefully chose to emphasise “pragmatics” in politics, thus helping to avoid issues that would enhance conflict and instead promoting an atmosphere of mutual trust and co-operation. Several high-ranking officials visited Latvia and Russia, the work of an intergovernmental commission began anew after a longer pause, and the border treaty, which had been on the table for years, was finally ratified.

Secondly, major emphasis in Latvia’s approach to international relations has been placed on economic co-operation with Russia. Discourse related to “opportunities” and “bridges” began to dominate Latvia’s foreign policy relationship with that country. Representatives of the governing coalition substantially adjusted their previous positions vis-à-vis ways of interpreting economic and political security in their country. Just a few years before, there had been public talk of certain threats against security if excessive and uncontrolled Russian capital were to be allowed to enter the Latvian market, but by 2007, the far more intensive Russian investments and economic co-operation were

being repositioned as a prerequisite for economic growth and welfare. The “discourse of opportunity” was certainly part of any discussions about energy resources.

Third, the specific transformation of Latvia’s “Russian policy” led to multiple foreign policy priorities and resources – ones that were quite often contradictory. In fact, Latvia had several foreign policies. There were close political relations with Western allies (particularly the United States). Support was stated for the idea that the EU must prepare a common energy policy, there was regional solidarity with Lithuania and Estonia, and economic and political support were given to Georgia, Ukraine and Moldova so that they could modernise their countries and integrate into the Euro-Atlantic community. All of this expanded Latvia’s range of allies in the PST, and it basically was in opposition to Russia’s declared interests. On the other hand, there were also visible and targeted attempts to improve relations with Russia. An unprecedentedly critical attitude was shown toward the United States, there was unilateral and bilateral action in the area of energy issues, and more careful positions were taken in expressing regional solidarity.

Fourth, it has become more and more difficult to explain and harmonise the domestic political aspects of Latvia’s foreign policy. It had often been claimed that it was the political elite, not the public at large, that was politically interested in maintaining tense international relations, but it soon became clear that Latvia’s “pragmatic” foreign policy approach toward Russian “opportunities” was increasingly criticised by members of the public, including experts and even some foreign policy officials. The reaction to what essentially amounted to a government ban on the presentation of the film “Putin’s System” on Latvian Television in late 2007 indicated the limits to the government’s ability to legitimate its policy of non-annoyance. Another domestic problem has been a lack of trust in the governing coalition, and this has had a direct and indirect effect on how its foreign policy is evaluated.

The replacement of the Latvian government at the end of 2007 and, especially, the Russian-Georgian conflict of August 2008 have provided an impulse for a restructuring of Latvia’s foreign policy priorities. The country’s foreign policy has become consolidated, and a majority of the country’s residents support the stated foreign policy course. Latvia joined with Lithuania, Estonia and Poland in stating strict support for Georgia and openly denouncing both Russia’s “aggression” and its recognition of the statehood of Abkhazia and South Ossetia. In Latvia’s case, this basically meant selecting a far more critical approach toward Russia, both

individually and within the EU. The choice was clearly affected by the fact that the governing coalition was well aware of the likely domestic political consequences of a different decision, given that it was living in an era of referendums, overall distrust and approaching elections. Some of the parties in the governing coalition might not have changed their “Russian policy,” instead taking into account public opinion



From the left: Juris Ozoliņš, Juris Savickis, Reinis Āboltiņš, Pēteris Vinķelis

vis-à-vis the policy as it had been implemented until then. In August, the newspaper *Diena* wrote that an audit of the situation showed the motivations behind the governing coalition’s actions: “It was specifically [Foreign Minister] Māris Riekstiņš who called on [Prime Minister] Ivars Godmanis to go to Tbilisi. During the call with the prime minister, who reportedly was not easy to convince, some 3,000 people who were protesting Russia’s invasion of Georgia marched past the Foreign Ministry. The foreign minister can see the Russian Embassy from the windows of his office, and he called Godmanis again.”*

It is also undeniable, however, that the people who organised Latvia’s foreign policy were coming to understand that the policy of refusing to irritate Russia in any way because of the opportunities that were associated with it had gradually exhausted itself, both in domestic and in foreign policy terms. The Russian-Georgian conflict clearly showed that

* Sloga, G. „Diplomāts bez degsmes“ (Diplomat Without Fire), *Diena*, 31 August 2008.

Russia’s statements and behaviour were by no means in line with the desires of small neighbouring countries, including Latvia. Pragmatism in bilateral relations was clearly now interpreted in different ways by the two sides.

Energy security challenges for Latvia

Energy policy has been one of the most important issues for the government since Latvia’s accession to the EU. European countries have found it difficult to ensure co-operation in this area. Individual governments have treated any external presence in the energy sector with suspicion and distrust. Since the 2006 Russian-Ukrainian gas conflict, however, EU countries have increasingly understood the dilemma which occurs if they are egotistical about energy issues. An individual approach in this area can reduce, not increase security, because other member states which think only about their own interests and risks, and not about those which all member states have in common, ensure that the benefits are accrued by external suppliers of energy resources. Under the leadership of energy commissioner Andris Piebalgs, the European Commission has been working actively on attempts to strengthen solidarity and common security in the energy sector. The EC has expressed proposals in various areas of the energy sector, seeking to reduce monopolisation and expand liberalisation, to limit the ability of third-party and government-related companies and investment funds to enter the energy sector, to promote the use of green energy, to limit carbon emissions, to design a common position on long-term supply matters, and to pursue specific projects in all of these areas.

New member states have been the ones that have had the greatest interest in supporting the concept of energy solidarity so as to reduce the dependency on Russian deliveries which has been inherited from the Soviet era. Despite this fact, however, the governing coalition that was assembled in Latvia after the 2006 parliamentary election chose a fairly different approach to energy security. The discourse of “opportunities” was seen most vividly in the area of energy issues. In Europe, there was a stronger understanding that energy security includes purposeful diversification of resources and supplies, as well as certain protections for internal markets. The Latvian government, meanwhile, was declaring that energy policy must be based on economic interests and must emerge under free market circumstances, without any intervention by the state. Energy security was interpreted as stable deliveries for an acceptable price. The main indicator of this thinking was the gov-

ernment's approach to natural gas issues. Decision makers expressed their interest in the German-Russian Nord Stream gas pipeline project, suggesting that a branch of that pipeline might perhaps be installed in Latvia, as well. They also talked about the further development of subterranean gas storage facilities in Dobeles, as well as about the construction of a gas-fired power plant. The explanation was that an increase in the proportion of natural gas might partly satisfy the need for additional resources and base capacities. Furthermore, gas is comparatively cheap, and it causes less carbon emission than a coal-fired plant does. Several representatives of Latvia's business sector have supported more intensive co-operation with Russia in various economic areas, including the energy sector. Particularly clear statements about this have been made by the director of the Latvian gas company, Adriāns Dāvis, and by the president of the Itera Latvija company, Juris Savickis. They have insisted that there is a great deal of potential in terms of economic and energy-related partnership with Russia, pointing out that deliveries so far have been trustworthy.*

True, there are still serious questions to pose about whether this "pragmatism" is really in line with Latvia's long-term energy security goals. One may well ask whether risks have been evaluated to an appropriate degree. First of all, the approach of "gas advantages" will increase the already substantial proportion of Russian gas (around 30%) in Latvia's overall energy balance, particularly in terms of power generation. Latvia would put all of its eggs in Russia's basket or, as foreign policy expert Pēteris Vinčelis has put it, it would "be even more addicted to Russia's gas needle." Energy security is based on the principle of resource diversification, after all. Latvia has done nothing at all to diversify suppliers or resources, and that would remain true if a branch of a pipeline were to be installed in relation to the subterranean gas storage facilities in Latvia or, even more, if a power plant which uses Russian natural gas were to be built. A branch pipeline can be shut off, suppliers can refuse to use it, and that means that at the end of the day, it can be an instrument for manipulation, not a security guarantee of any kind. If the principle of diversification is observed, then it is far more important to build a liquid gas terminal, develop the production of renewable resources, and/or make use of other, more "flexible" resources such as coal.

* See, e.g., interviews with Dāvis. Krastiņa, L. "Dāvja intīmais nacionālais lepnums" (Dāvis' Intimate National Pride), *Republika*, 7-12 April 2006; Dūmiņa, Z. "Nacionālā bagātība – gāzes krātuves" (Gas Storage: A National Treasure), *Diena*, 7 June 2007. For interviews with Savickis, see Fast, T. "Pustj Rossija i Amerika na teritoriji Latviji druzhat a nje vojujut," *Telegraf*, 17 September 2008; "Gāze, čeka un hokejs" (Gas, KGB, Hockey), *Diena*, 19 May 2008.

Second, it is very clear that major gas projects would promote the presence of Russian companies in Latvia, and that is particularly true with respect to Gazprom. The previous government's claim that market principles must be observed in the energy sector really had little to do with long-term free market principles if we keep this in mind. Gazprom



From the left: Juris Savickis, Ojārs Balcers

and companies like it cannot really be seen as free market actors, because both in formal and actual terms, Gazprom is under the control of the Russian government. Its business structure is not transparent, and its business activities are not always based on economic considerations. Increasing dependency on gas and the potentially dominant presence of Gazprom in Latvia's energy sector can only promote the "Gazpromisation" of Latvia's energy sector – monopolisation and an opaque business environment. This would inevitably also have an effect on Latvia's political environment and on the decisions that are taken here.

Third, the "gas choice" might have a negative effect on the country's overall long-term development. Instead of choosing a diversification of resources so as to promote greater competition, the focus is on expanding the use of gas. This, in fact, can only strengthen the desire to limit competition and to provide for market monopolisation in the energy sector and the overall economy. The need to develop the use

of renewable energy resources has been stressed by such experts as Ojārs Balcers and Reinis Ābolstiņš. In the long-term, this would reduce energy dependency, it would ensure the establishment of small and medium companies, enhance competition, reduce carbon emissions, and ensure the entry of new technologies into Latvia's energy sector. Of course, renewable resources are not the answer to all of the energy-related and economic challenges which Latvia faces, but the fact is that government support for renewable resources has been fragmentary and limited.*

There was a certain reassessment of priorities in terms of an energy strategy in 2008, not least because of the Russian-Georgian conflict, which simply forced the government to make a few adjustments. As Foreign Minister Māris Riekstiņš put it: "I believe that recent events will force us to re-evaluate our energy policy. (...) You cannot measure everything in roubles or lats."** Prime Minister Ivars Godmanis, for his part, has said that the construction of the Nord Stream pipeline and any branches of that pipeline would be possible only if all EU member states were to support the idea and declare it to be a priority project for the EU. In other words, it is more clear now that the government wants to contribute toward the EU's common energy policy and take European Commission assessments and recommendations into account. The importance of this has been stressed by Juris Ozoliņš, who is an advisor to the EU's energy commissioner. The government has also abandoned the idea of a gas-fired station, supporting a coal-fired one instead. It also continues to seek ways of reducing administrative, financial and technical limitations against the more widespread use of renewable resources in the energy sector. Once again in Latvia we are seeing contours of an energy strategy which is based first and foremost on the state's long-term interests.

Conclusions

The Russian-Georgian conflict very clearly revealed the foreign policy, domestic policy, economic and energy challenges which Latvia is facing at this time. The same can be said about the fact that choices are now limited. Energy security is not just an economic matter. Energy policy and, particularly, efforts to promote energy security have always

* "Renewable Energy: Is There a Latvian Master Plan?", SSE Riga/BICEPS Occasional Paper No. 5, December 2008.

** Sloga, G. „Diplomāts...”, *op. cit.*

been an aspect of political strategy in any sovereign country. The situation in Latvia is quite complicated, and that is why it must be interested in an energy strategy that is drafted under the framework of the overall EU position. Decision makers in Latvia do not have to eliminate all co-operation with Russia, but they must promote the integration of the Baltic "energy island" into the overall European energy system. Deliveries and resources must be diversified, and dependency on a single supplier must be reduced. There can be economic and political costs to efforts to promote energy security in the context of relations with Russia, but in the long-term this will allow Latvia to avoid both the economic and the political consequences of being too close to Russia's gas system. Furthermore, a reduction in dependency on a single source and the resulting reduction of obvious economic and political risks would reduce domestic concerns in Latvia about the possibility of manipulations and threats in this area. This would avoid a return of historical "spectres," thus promoting a bilateral relationship which is constructive, based on the interests of both sides, and pragmatic. And yet this can happen only if Russia comes to understand the need for direct and bilaterally advantageous relationships with its neighbours and with the West overall. This will require an avoidance of rhetoric and action which relates to "privileged zones."



BY ŽANETA OZOLIŅA

A PROFESSOR AT THE UNIVERSITY
OF LATVIA

Trends in the Development of the Post-Soviet Territory*

The things which happened in Georgia in August 2008 forced politicians and researchers to take a fresh look at the territory of the former Soviet Union. This post-Soviet territory (PST) has always been interesting to analysts in that it represents a diverse array of transformations from authoritarianism to democracy. There are several reasons for this. The PST is made up of countries which differ in terms of how far they have come along. The Baltic States have escaped the territory altogether and are member states of the European Union and NATO. In Central Asia, there are authoritarian political regimes which permit certain elements of a market economy. Thanks to a wealth of energy resources, these countries have enriched both themselves and Russia. The countries of the Caucasus region are in a single area in geographic terms, but they differ in terms of their foreign and security policy goals. Georgia seeks closer relations with the EU and NATO. Azerbaijan, which is rich with energy resources, is balancing itself between the West and Russia.

* A public discussion about issues important to the EU and NATO in the wake of the Georgian-Russian conflict occurred on November 13, 2008, at the University of Latvia in Riga. The discussion was jointly organised by the Soros Foundation – Latvia, the Latvian Institute of International Affairs, and the Faculty of Social Sciences of the University of Latvia. Participating in the discussion was Nils Muižnieks, director of the Advanced Social and Political Research Institute, University of Latvia; Gvanca Grigolija, a political science student at the University of Latvia; lector Toms Rostoks from the Department of Political Science of the University of Latvia; Marika Laizāne-Jurkāne, director of the secretariat for the Baltic Assembly; Airis Rikveilis, a doctoral student at the University of Latvia who also directs the Public Affairs Department of the Latvian Ministry of Defence; and Professor Žaneta Ozoliņa of the Department of Political Science at the University of Latvia, who chaired the panel.

Armenia is under the shadow of clear Russian influence. The western reaches of the PST represent as much diversity as the Caucasus region does. The Belarusian regime is under international isolation, Moldova is seeking to strengthen its neutrality, and Ukraine is struggling with itself, as a result of which its possible admission to the EU and NATO has been postponed for a long time to come.

Interest in the PST has increased, however, since the events in Georgia, and that is true for several reasons. First of all, Russia wants to strengthen both its presence and its influence in this geopolitical region. This is something which Moscow needs in order to prove that a new and polycentric world order is in place – one in which Russia itself is one of the centres.* Second, the EU and NATO will become more active in the region by offering aid to Georgia, but this will also have to do with energy interests and the need to prevent any new conflicts. Third, the United States will continue to maintain a high level of political and security presence in the PST, because Washington sees Georgia's movement toward NATO as part of its own strategic interests. Central Asia is important because of energy resources and the campaign against terrorism. The western part of the PST is a platform for strengthening democracy and security both in Europe and in the Transatlantic arena. Fourth, the essence of the PST will be defined by the domestic political processes of the countries which are part thereof.

It is obvious that the PST is a place where the interests of Russia, the USA, the EU and NATO cross paths. This creates several questions. Will spheres of interest be divided up? How will they be divided up? Will there perhaps be a redistribution of spheres of interest? Will they be in conflict with one another? Will the actors be able to work together so as to stabilise the situation and develop it further?

Views differ on the various problems which exist in the PST and on the ability of the EU and NATO to pursue their own policies in the region. As a member state of both organisations, Latvia needs to promote greater understanding of the PST and its internal diversity. Since accession to the EU, Latvia has stated on more than one occasion that it has expertise in relation to processes in this geographic arena. Because the EU is preparing for a review of the European Neighbourhood Policy (ENP) with an eye toward boosting its effectiveness and adapting it to the new post-conflict situation in Georgia, it is important for there to be discussions about this in Latvia. Interest in the region must be promoted.

* "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation", 12 July 2008. See <http://www.mid.ru>. Last viewed 15 November 2008.

The Caucasus: What can we expect?

International interest in the Caucasus region will increase in the near-term, despite the fact that the global political agenda may well involve new conflicts, crises and other problems which will divert attention from this difficult region. One reason for maintained interest will be the need to analyse Russia's motivations in what it does, as well as to evaluate the possible consequences of Moscow's decisions. The



Participants in a discussion at the University of Latvia (from the left): **Žaneta Ozoliņa**, professor at the University of Latvia and chairwoman of the discussion; **Nils Muižnieks**, director of the Advanced Social and Political Research Institute, University of Latvia; **Gvanca Grigolija**, student at the university and representative of the Georgian community in Latvia; **Toms Rostoks**, lector at the University of Latvia; **Marika Laizāne-Jurkāne**, doctoral student at the University of Latvia and head of the secretariat for the Baltic Assembly; and **Airis Rikveilis**, doctoral student at the University of Latvia and director of the Department of Public Relations of the Latvian Defence Ministry.

conflict in Georgia represented new and unprecedented foreign policy behaviour on Russia's part. For the first time since the end of the Cold War, the Russian military violated the border of another country and took part in war in that country. Russia recognised the independence of two parts of Georgia – Abkhazia and South Ossetia, and this created a wave of worries in international society. In reaction to this step by the Kremlin, people started to ask what might happen to the Crimea in Ukraine, the Transnistria region of Moldova, Nagorno-Karabakh and other, similar territories. Some researchers have already announced

a new phenomenon in international relations – “partially recognised countries” which set a precedent for other countries and become bargaining tools when dealing with more serious strategic issues such as energy security, arms, etc.* Russia's announcement that military force was needed to protect Russian citizens also raised eyebrows in various countries of the world. There is good reason to ask whether Russia's strategy defines those moments at which military force is necessary to defend Russia's citizens, particularly given that the number of Russians who live in other parts of the world is increasing rapidly.

There have also been changes in the region and in the dynamics of relationships among countries therein. Armenia was one country which suffered substantially because of the Georgian-Russian conflict. Armenia has traditionally been seen as a trusted Russian ally, but this time it struck a neutral pose and refused to express support for either side. War in Georgia also affected the economic growth which Armenia had been experiencing. Transportation routes from Armenia lead through Georgia, and the war seriously damaged the relevant infrastructure. The delays in Armenian exports affected the country's finances. It has been the country's unilateral dependency on Russia and the lack of alternative foreign policy choices which has encouraged Yerevan's reaction to increasing Turkish involvement in the region. The Armenian and Turkish presidents met for the very first time, albeit only at a football game. The political elite are increasingly talking about yielding on the issue of Nagorno-Karabakh, because there are concerns that Russia might use the territory in pursuit of its own interest in exacerbating regional tensions. This, in turn, could lead to another war in the Caucasus. Another new element has been Armenia's development of relations with Iran which, from the perspective of the future, is an important provider of energy resources.

Azerbaijan has also suffered from the Georgian-Russian war, which negatively affected the transit of oil and gas through Georgia. The only gas pipeline which connects Europe to energy resources in Central Asia and is not controlled by Russia passes through Azerbaijan (Baku-Tbilisi-Ceyhan). If the situation in the region becomes more exacerbated, Azerbaijan and other European countries will suffer. Here it must be remembered that Azerbaijan is a country which invests substantial resources in its defence system, and that causes concerns in Armenia and Russia. In future, Azerbaijan may well become the central country for regional consolidation. This is dictated by the fact that it has had

* Goble, P. “Toward a Dangerous New Era of Partially Recognised States in the Post-Soviet Space?”, *Window on Eurasia*, 14 November 2008.

energy resources, a balanced relationship with Russia, and, in recent years, a fairly clearly stated policy of partnership in relations with NATO and the West.

Georgia, for its part, faces new challenges, because under the terrible post-war situation, it must handle four equally important tasks: 1) Restore the country after the war, which is being done with domestic and international resources – strengthen the national economy, make sure that established political consolidation is preserved, and devote vast attention to the handling of the humanitarian catastrophe that has occurred; 2) Achieve the full withdrawal of the Russian military from Georgia, because although Moscow has withdrawn its forces to a certain extent, occupation of one part of the country continues; 3) Develop new battle capabilities, reassess the country's defence strategy, adapt it to new and real threats, maintain the pace of NATO integration, and make sure that Georgia does not disappear from the alliance's enlargement agenda; 4) Ascertain that the issue of Georgia remains the focus of international attention, ensuring the presence of international observers from the EU and other organisations in all of Georgia, including Abkhazia and South Ossetia, and also ensuring the presence of the media in those areas.

What we are actually seeing in the Caucasus right now is a new triangle of relations, one in which Russia, the EU, and the USA/NATO are the primary players. It is now up to the countries of the region to make choices in favour of one of these political actors. The choice is basically between a situation in which the country falls under the sway of Russia, or one in which it moves closer to the Transatlantic system.

Does the EU know what to do?

The EU's response to the early days of the war between Georgia and Russia was uncommonly rapid. French President Nicolas Sarkozy took part in all of the important events and decisions during that period of time, representing not just his country as such, but also France as the presiding country of the EU. Many people asked whether this was a turning point for the EU and its Common Security and Defence Policy (CSDP), which has always been based more on words than on deeds. This time the EU expressed support for Georgia and denounced the use of military force in the handling of the conflict. The EU postponed negotiations on a new partnership agreement with Russia, and that was a signal that the EU might want to become more closely involved in the PST.

As soon as the military activities started to come to an end, however, the EU once again became milder in relation to Russia, and the views of member states once again became more diverse.

EU policy vis-à-vis the PST dates back to 2003, when it announced the hope of establishing an area of democracy, welfare and security on its borders. EU enlargement was the reason for the launch of this new



From the left: Marika Laizāne-Jurkāne, Airis Rikveilis

policy, because expansion was happening more rapidly than deeper internal integration in the organisation. As the need for internal consolidation increased, member states became less interested in the EU's international activities, particularly in those places which are distant from Western Europe in historical, political and geographic terms. The EU appeared to be tired, perhaps it was even afraid of another round of enlargement. The European Neighbourhood Policy was the result of good intentions, and it can be seen as an expression of good will, but the fact is that the programme is not sufficiently detailed.

The reason for this "confusion" in the EU is that the organisation is a transformative one. The way in which the EU has developed in the past has shown that its internal development and its international operations have been attractive to neighbours. As a result, mutually advantageous relations are established, and the neighbours take over the EU's experience so as to change themselves. This is something which is usually true in those countries which hope to join the EU in the future. The

European Neighbourhood Policy (ENP), however, makes it clear that the EU also wants to be a transformative power in those neighbouring countries which might indeed never become EU members. This was an explanation that was acceptable in Algeria, Israel, Palestine and other neighbouring states to the South, but it caused much concern in the countries of the PST, because they had been hoping for promises of earlier membership, not later. Because of the unclear political message, Moldova, Ukraine and, eventually, Georgia all lost interest in the ENP.

One problem which the EU has not understood sufficiently is that it cannot apply the same foreign policy principles in all countries. The EU's foreign policy is based on three pillars – democracy, human rights and the rule of law. This was an effective policy in relations with countries in Central and Eastern Europe, because these were countries which themselves were seeking integration into Western structures. In the PST region, however, there were only a few countries which have had no objections to the idea of pursuing the same path, and those which did declare that course did so far later than the Baltic States. The EU needs to decide on what to do when different policies are needed for very different countries. In those cases when international principles that are important in the context of bilateral relations are violated, the EU must know what kind of “soft power” it can bring to bear. The EU will have to think very hard about how it can shape long-term policies vis-à-vis the countries of the PST apart from just shovelling financial aid in their direction.

The EU also was mistaken in its evaluation of Russia. Only it was to blame for legitimising Russia's exclusive role in the PST. The EU chose to be nothing more than a passive provider of assistance. This position was well reflected in something which the head of the European Commission's delegation, Marc Franco, said at a press conference: “Russia has legitimate interests in the territory of the CIS, and the EU would be happy to work together with various groups of countries in this region.”* The EU should audit its relations with Russia in the nearest future so as to decide on what it can do in terms of political approaches to the PST. The EU urgently needs a stronger, long-term and complex policy vis-à-vis the East. Delays will make it entirely possible that the rules of the game in the PST will be dictated by Russia, and the EU will remain nothing more than a passive “pocketbook.” Russia might even push the EU out of the region entirely, and the “neighbours” might turn into “long forgotten random acquaintances.”

* Interfax news agency. See <http://www.interfax.com/17/118216/interview.aspx>. Last viewed 16 November 2008.

Do the countries of the Baltic Sea region know what to do?

When it comes to Latvian foreign policy vis-à-vis the PST, the attitudes of nearby neighbours and their involvement in the region are of importance, because joint efforts will make it possible to achieve the goals which are identified. Latvia has made successful use of the regional format, focusing on co-operation among the Baltic Sea states. The



From the left: Nils Muižnieks, Gvanca Grigolija

ENP is important for countries in the Baltic Sea region (BSR), because all of those countries have major relations with Russia, which, in turn, is of influence in the PST. At the same time, views vis-à-vis the PST do differ. The Baltic and Nordic countries differ from others in the BSR, because Russia is part of the region, too. This means that any efforts to debate aspects of the PST in forums such as the Council of Baltic Sea States (CBSS) are always blocked by Moscow.

There are also differences of opinion, however, among the Baltic and Nordic countries. The NB8 format for parliamentary co-operation is a good example of this. All of the participating countries can agree on the matter of Russia and Kaliningrad, but when it comes to countries in the PST, there is a “division of labours,” which means individual, not joint involvement in the region. Since the events in Georgia, NB8 countries have been looking for new formats of co-operation with countries

in the PST, but these efforts have not met with much success, at least not for the time being. Thus, for instance, the Scandinavian countries have proposed that the Baltic States become part of a co-operation triangle with Russia, while the Baltic States think that in this triangle, Russia should be replaced by Moldova, Georgia and Ukraine. At this time, co-operation among countries in the BSR insofar as the PST is concerned is based on projects, not major policies.



From the left: Toms Rostoks, Marika Laizāne-Jurkāne, Airis Rikveilis

The events in Georgia have not had much of an effect on the broad regional framework, but certain countries and groups of countries are asking why the BSR, which has historical traditions of co-operation and a wide range of partnership at various levels, has not reacted quickly to the events of August 2008. There has been a review of national security and defence strategies, and a conceptual document related to the co-ordination of security issues in Northern Europe has been prepared. Similar activities can be expected with respect to foreign policy concepts and their further harmonisation. This will make it possible for the Nordic countries to state their position more loudly and clearly in the EU.

What can we expect from Russia?

Whenever a country seeks to apply its foreign policy to the PST, a reaction from Russia is inevitable. It is important, therefore, to ask what can be expected of Russia in the future, as well as to consider the lessons which the international community can learn from the Georgian conflict. The things which Russia is doing in Georgia at this time are an example of the ongoing development of Moscow's own approach to the PST. Russia is trying to become one focal point in a polycentric world, and its attempts to shore up its influence in the PST are a key part of this. Russia must look for new ways of pursuing its policies, however, and its operations in Georgia must be seen as a way in which the Kremlin can test the rest of the world in terms of how far it is allowed to go and what policies it can apply.

What exactly did Russia want to test? First of all, it wanted to ascertain how strong its army is. Second, it wanted to see how the international community would react to this use of force. Perhaps Moscow believes that the Russian military has recovered its capabilities, but objective information casts doubt upon that conclusion. In comparison to the military capabilities of NATO and the United States, Russia is nothing more than a relatively powerful regional presence; at the international level, it remains weak. The global reaction to the events in Georgia showed that the world is taking Russia into account, but the use of military force against Georgia pushed Moscow further away from the nucleus of democratic countries instead of drawing it closer to that group. There have been suggestions that Russia should be kicked out of the G8. Some have suggested that negotiations on its accession to the WTO be halted. The Shanghai Co-operation Organization took a reserved approach toward the idea of recognising the independence of Abkhazia and South Ossetia, and even Belarus dragged its feet in expressing a view on the matter. All of this showed how very isolated Russia really was in this regard. Third, Russia was testing what would happen in the economic arena if it involved itself in military action. Economic losses were insignificant at first, but as the war dragged on, investors began to abandon the country to the point where financial markets were strongly affected. Fourth, Russia wanted to punish the West for recognising the independence of Kosovo – something which in purely subjective terms, Moscow perceived as a diplomatic defeat. That is why Russia has pointed to the precedent of Kosovo in any arguments about its recognition of Abkhazia and South Ossetia. Fifth, the conflict in Georgia allowed the Kremlin to test domestic public reaction to military activities in the PST, which many Russians feel belongs to Russia. Surveys showed that the

two Russian leaders, Vladimir Putin and Dmitry Medvedev, enjoyed full public support for their decisions, and this told them that they would also receive support for future activities. Finally, Russia wanted to see whether the world still accepts the idea that it has legitimate and exclusive rights in the PST. The Russian invasion did not lead to any military involvement in the PST, but statements which were made by leaders of Western countries made it clear that the region is the focus of global attention.

Conclusions

One of the most important questions for the future is this: How are countries supposed to draft policies which force Russia to behave in accordance with international norms of behaviour? The promise by Western countries that Russia will not be excluded from international networks of co-operation is not enough. There must be more in-depth analysis of Russia's economy, politics and society. Who exactly runs the Kremlin? That is not an unimportant question. Even more significant, however, is the question of why the people of Russia want that kind of leader. The West must also come to a clear understanding of what exactly Russia hopes to achieve at the international level. Only once these two issues are considered thoroughly can one approach the third question: How can the West draw a line in the sand which Russia dare not violate, one which, if violated after all, would lead to a swift, consistent and unified reaction on the part of the world's democratic countries?