

БЕЗБЕДНОСНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ПОСТСОВЈЕТСКОМ ПРОСТОРУ – ГУАМ

Катарина Штрбац

Министарство одбране Републике Србије
Институт за стратегијска истраживања

Регионална сарадња и регионалне организације не представљају замену за националне државе; односно, самосталне државе се удружују ради заједничких интереса, али и раздружују када ти интереси престану да постоје. Такође, чињеница је да се земље удружују због територијалних, економских или политичких интереса, али и због потенцијалне безбедносне међузависности и остваривања одређених безбедносних циљева. Регионална сарадња је од суштинског значаја за све области друштвеног развоја, иако се често наглашава питање регионалног повезивања ради остварења одређених безбедносних интереса. Након распада СССР-а новоформиране независне државе тражиле су свој пут ка бржем развоју кроз разне облике интеграција. Са сличним или истим циљевима формирана је регионална иницијатива ГУАМ.

Кључне речи: *регионална сарадња, ГУАМ, безбедност, пост-совјетски простор.*

Увод

Регионално повезивање није ексклузивно право 20. века, али је чињеница да се у другој половини тог века појављује велики број регионалних организација и асоцијација са заједничким циљевима и интересима. Свакако, у периоду дуготрајног мира, та повезивања углавном су остваривана у области економије и трговине. Престанком хладног рата и умножавањем безбедносних изазова, ризика и претњи по безбедност малих, немоћних новоформираних држава, регионално повезивање је добило вишеструко на значају, било као део процеса придруживања Европској унији ради „поновне европеизације“ или за повећавање безбедности у ширем смислу речи. Регионално повезивање није нови феномен. (Различити примери регионалног организовања присутни су у историји ме-

ђународних односа). Примери разних регионалних организација могу да се пронађу у вишевековној историји. Многе регионалне организације биле су формиране у одбрамбену сврху, а неке од њих су чак имале форму присиле. Прва велика добровољна регионална интеграција појавила се у 19. веку, тачније 1828. године. Пруска је успоставила царинску унију са покрајином Хесе Дармштад, а касније и са другим немачким државама, што је донело интрарегионално тржиште и веће инвестиције, чиме се обезбеђивао просперитет и стабилност свих држава.

Регионално интегрисање може да се дефинише као ангажовање више држава у одређеном деловању, у одређеном периоду, са заједничким циљем испуњавања интереса који су били узрок тог повезивања. Права интеграција остварује се испуњавањем унапред дефинисаних циљева, који су били узрок за започињање процеса регионалне интеграције, али и успостављањем заједничких правила, законског оквира и заједничке политике, пре свега ради спољњег наступа. Заједничко деловање може да проистиче из претходно договорених ставова у уговору, али током времена и да се развија путем активности организације, када долази до адаптирања циљева заједничког деловања у складу са спољним и унутрашњим утицајима. При томе, промене се врше консензусом свих потписника споразума, али уколико једна од земаља потписница унилатерално доноси одређене одлуке, а које су у вези са регионом који се интегрисао, сматра се да је потписани уговор прекршен. Чињеница је да регионално интегрисање представља позитиван корак за земље чланице, нарочито ако резултати тог повезивања показују позитиван тренд у свим друштвеним сферама или у сферама из уговора, где се, пре свега, мисли на економију или јачање безбедности.

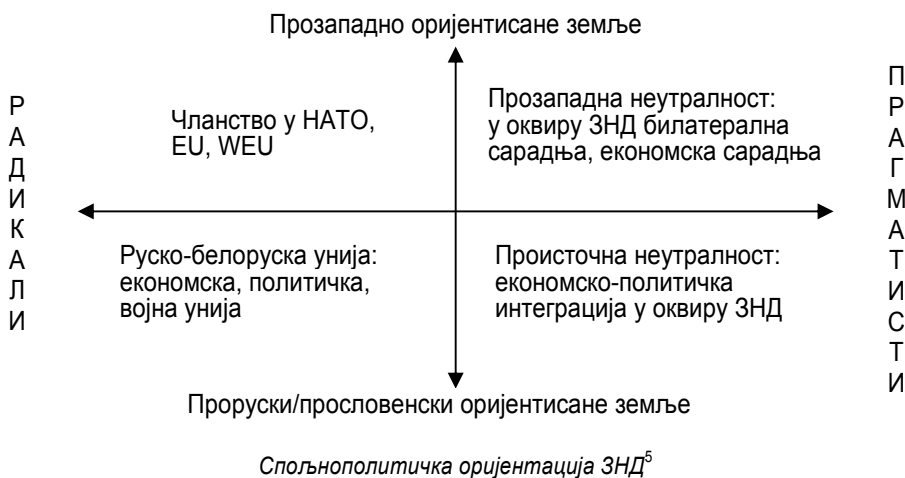
Формирање организације ГУАМ

Након распада Совјетског Савеза део бивших совјетских република тражио је начин за интегрисање, чији је основни циљ био, пре свега, да се заштите од већег утицаја Русије, али и брже прикључе евро-атлантским интеграцијама. Тако су, током 1996. године, делегације Азербејџана, Грузије, Молдавије и Украјине објавиле на Конференцији о споразуму о конвенционалном наоружању у Европи¹ да су се сагласиле о заједничкој иницијативи за међусобну сарадњу.

У том периоду Русија је прошла кроз значајну трансформацију. Одустајући од планске економије, Русија је након хладног рата покушала да ступи на пут демократизације и економске либерализације. Тај пут је, ипак, био пун опасности. У складу са саветом Међународног монетарног фонда, руска влада је у почетку прихватила економску „шок терапију“ као начин за остваривање преласка из еко-

¹ Године 1996. у Бечу, Аустрија.

номске аутократије у либералну демократију. Ипак, шок терапија је толико раз-
 била руско друштво да је брзо замењена постепенијим приступом. Како се по-
 горшавала економска ситуација, тако се обнављао руски национализам.² Од зе-
 маља бившег Совјетског Савеза формирана је Заједница Независних Држава
 (ЗНД) која свакако није формирана по угледу на нпр. Европску унију, већ би се
 могло рећи да има одређене функције наднационалне организације, са израже-
 ним економским разлозима. Често се поставља питање улоге ЗНД, уз опречна
 мишљења аналитичара о значају и разлозима формирања те наднационалне
 организације. Након распада Совјетског Савеза новоформиране земље су успо-
 ставиле две стратегијске спољнополитичке оријентације – прозападну и прору-
 ску. Земље које су основале ГУАМ³ налазе се у групи прозападно оријентисаних
 земаља које имају аспирацију ка НАТО и ЕУ и у тим организацијама траже осно-
 ву за сопствене безбедносне интересе, путем сарадње и могућег учешћа у успо-
 стављању нове безбедносне архитектуре. Док је група тзв. проруски оријентиса-
 них земаља гарант своје безбедности тражила у Русији, чланице ГУАМ-а Грузија
 и Азербејџан сматрају да су „САД гарант њихове безбедности као и да су у ста-
 њу да им помогну у решавању конфликта“.⁴ Према неким ставовима ова група
 земаља представља „*cordon sanitaire*“ који у стратегијском смислу доводи проза-
 падњачке идеје и вредности, али и стратегијске интересе на границе Русије.

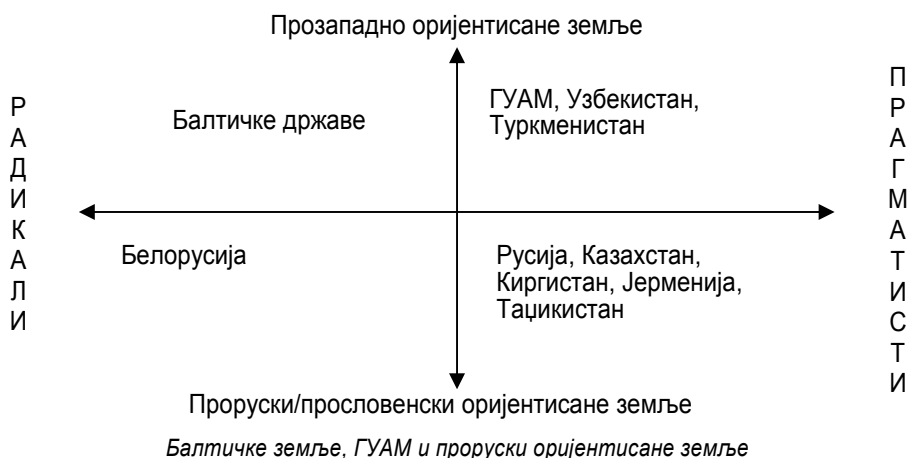


² Џозеф С. Нај, *Како разумевати међународне односе*, Стубови културе, 2006. Београд

³ Грузија, Украјина, Азербејџан и Молдавија

⁴ Kuzio T., Geopolitical pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM, *European Security*, Vol. 9, No.2 (Summer 2000), Frank Cass, London, 2000.

⁵ Kuzio T., Geopolitical pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM, *European Security*, Vol. 9, No.2 (Summer 2000), Frank Cass, London, 2000.



На Самиту Савета Европе⁶ председници наведених држава објавили су заједнички интерес у успостављању веће билатералне и регионалне сарадње, значајачања европске и регионалне безбедности, као и обимније политичке и економске контакте. Председници Украјине, Молдавије, Грузије и Азарбејџана су заједничким саопштењем истакли значај успостављања евроазијског Транскавказског транспортног коридора (TRASECA), чиме интензивнија сарадња још више добија на значају. Имајући у виду потребу даљег интегрисања своје земље Узбекистан је објавио прикључење организацији ГУАМ и она мења назив у ГУУАМ.⁷

Према мишљењу земаља чланица један од разлога за формирање организације ГУАМ свакако је била и могућа „интернационализација“ замрзнутих конфликта на територијама њихових земаља.⁸ У том смислу постигнут је договор са НАТО о припреми планова за међународну сарадњу, о отпору сепаратизму, подршци решавања регионалних конфликта, подршци мирном решавању конфликта, изградњи транспортних праваца и даљој подршци припремама за укључење у евроатлантске интегративне процесе региона. На НАТО самиту у Вашингтону 1999. године, организација ГУАМ објавила је да наглашава свој интерес за даље активности у оквиру Програма „Партнерство за мир“ и ЕАРС.⁹ Заједнички су се договорили да наставе да промовишу спремност за решавање конфликта и криза на основу четири фактора:

- територијални интегритет и неповредивост постојећих граница,
- одбијање „агресивног сепаратизма“ и „етничке нетолеранције“,
- отпор „религијском екстремизму“,
- превенција допремања оружја на територије захваћене конфликтима.¹⁰

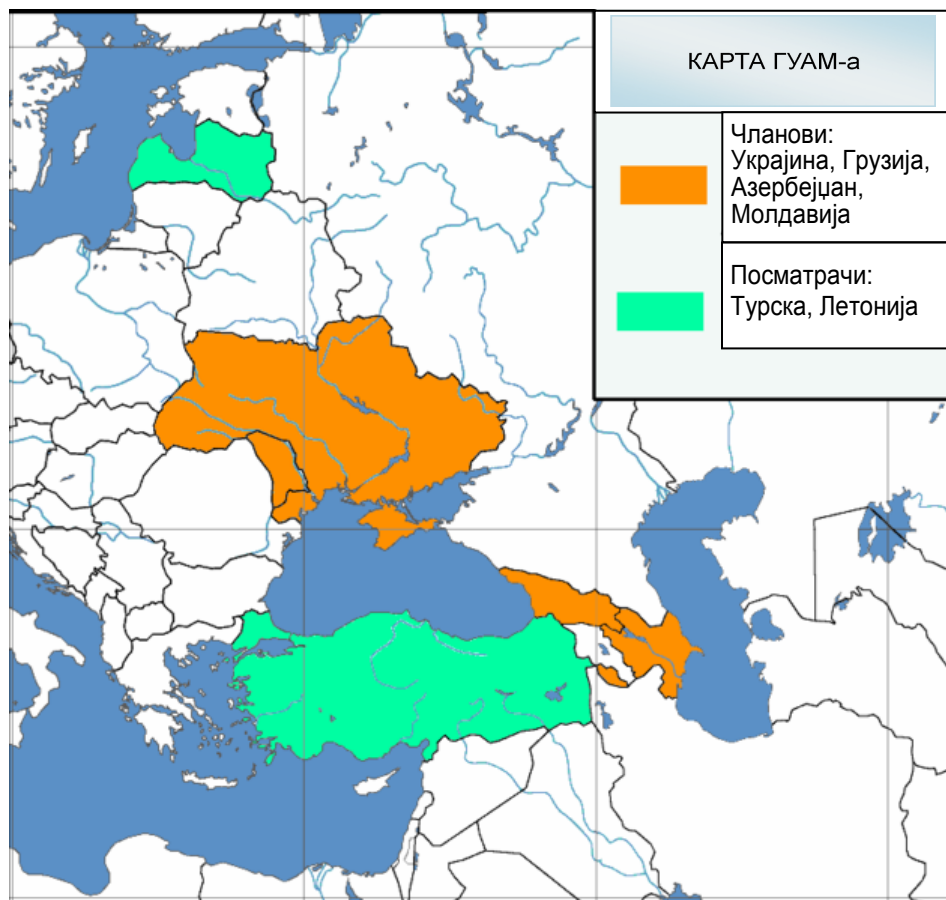
⁶ Одржан 10. октобра 1997. године у Стразбуру.

⁷ Године 1999. током Самита НАТО/ЕАРС у Вашингтону.

⁸ Нагорно Карабах, Осетија, Абхазија, Крим, Придњестровље.

⁹ Euro Atlantic Partnership Council

¹⁰ GUAM Statement to the EAPC Political Committee, NATO, 1998.

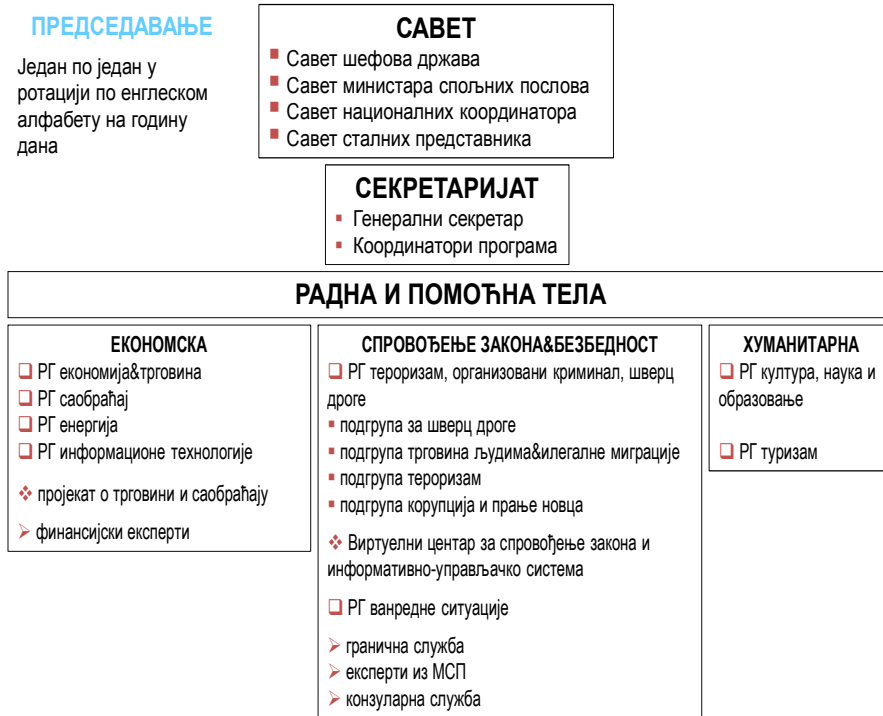


Потребно је рећи да су земље ГУАМ-а успоставиле прагматичан приступ својој спољној политици која се огледа у економској сарадњи у оквиру ЗНД, али и успостављању политичко-војне безбедности са трансатлантским и европским структурама.

У септембру 2000. године, учествујући на Миленијумском самиту у Њујорку, председници земаља ГУУАМ-а сложили су се да интензивирају мултинационалну сарадњу у оквиру групе кроз више области. Договорено је да се одржавају самити шефова држава једном годишње, а састанци на нивоу министара спољних послова два пута годишње. Основан је Комитет националних координатора (СНС) који одржава састанке квартално. Први самит одржан је на Јалти у јулу 2001. године, где су усвојени принципи и циљеви, као и организација групе. У јуну 2002. године Узбекистан је информисао остале земље о смањењу

области сарадње у групи. Иако се на први поглед чинило да ће се Узбекистан потпуно повући из групе, министар спољних послова је објаснио да ће учествовати у економском програму и програму борбе против тероризма.

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА-ГУАМ



У јулу 2002. године, такође на Јалти, потписан је споразум о успостављању зоне слободне трговине. Касније исте године у Њујорку је одржан први билатерални састанак са САД, крајем 2003. године и ГУУАМ добија статус посматрача у Уједињеним нацијама. У септембру 2004. године основана је Скупштина ГУУАМ-а. На самиту ГУУАМ-а у Кишињеву у Молдавији потписана је Декларација о демократији, стабилности и развоју којом се потенцира потреба ближе сарадње са Европском унијом и НАТО у области безбедности, економије и саобраћаја. Убрзо након самита Узбекистан је обавестио остале земље о свом потпуном повлачењу из организације због променењих првобитних принципа и циљева. Имајући у виду све већи значај енергет-

ске безбедности земље ГУАМ-а основале су Савет за енергију како би координирали своју енергетску и безбедносну политику. Иако су председници земаља ГУАМ-а констатовали да се баве питањима која се не налазе у агенди Заједнице Независних Држава неки експерти сматрају да су оне опоненти јаког утицаја Русије на земље бившег совјетског блока. Такође, сматра се да су лидери земаља ГУАМ-а основали групу како би умањили доминацију Русије и креирали алтернативне транспортне правце и енергетске коридоре изван Русије. И друге земље које се сматрају угроженим монополном Руске Федерације у области енергије показале су интерес за ГУАМ.

На самиту у Бакуу, у јуну 2007. године, председници држава потписали су Декларацију „ГУАМ држи континенте заједно“. Документ је потврдио посвећеност земаља потписница принципима демократије, владавине права, поштовању људских права и успешном социјалном и економском развоју. Такође се наглашава да сарадња ГУАМ земаља може допринети општеприхваћеном решавању замрзнутих конфликата у постсовјетском простору.

Основни циљеви ГУАМ-а¹¹ су:

- промовисање вредности демократије, јачање владавине права и поштовање људских права,
- јачање одрживог развоја,
- јачање међународне и регионалне безбедности и стабилности,
- дубље интегрисање у области опште безбедности и експанзија сарадње у економској и хуманитарној области,
- изградња социјално-економског развоја, саобраћаја, енергије, науке и технике и хуманитарних потенцијала држава чланица,
- интензивирање политичке међузависности и практичне сарадње у области од општег интереса.

Основна документа су:

- ГУАМ повеља из Јалте,
- Конвенција земаља ГУАМ-а о међусобној помоћи о конзуларним питањима,
- Правилник Савета министарства спољних послова земаља ГУАМ-а,
- Споразум о оснивању зоне слободне трговине,
- Споразум о заједничкој акцији против тероризма и организованог криминала.

Управљачка тела су:

- Врховно тело – годишњи самит шефова држава, чији се председавајући ротира по алфаветском реду. Тренутно је председавајући представник Грузије Валериј Чечелашвили;
- Извршно тело ГУАМ-а – Савет министара спољних послова који се са-стаје два пута годишње. Одговоран је за имплементацију споразума и за припрему предлога за будућу сарадњу;

¹¹ www.guam.org

– Стално тело ГУАМ-а – Комитет националних координатора *CNC* који се састаје тромесечно, а ванредни састанци могу се одржавати и чешће, а на предлог било које земље чланице.

У структури ГУАМ-а налазе се радне групе за трговинску и економску сарадњу, енергетску сарадњу, питања саобраћаја, телекомуникације, културу, науку и образовање, туризам, борбу против тероризма, организованог криминала и шверца наркотика.

Основни законски акт ГУАМ-а је Повеља, заснована на позитивним правним актима и општеприхваћеним нормама међународног права које се тичу мира, безбедности, успостављања добросуседских и пријатељских веза међу државама, а нарочито ставова из Повеље УН, Хелсиншког акта, Париске повеље и Повеље о европској безбедности и сарадњи ОЕБС-а. У Повељи се исказује дубока забринутост за питања замрзнутих конфликта и пораст безбедносних претњи, укључујући оне које се доминантно појављују у безбедносно нестабилним територијама, као што су међународни тероризам, агресивни сепаратизам и екстремизам, и други опасни феномени у вези с тим.

Новоформиране независне државе са територије бившег Совјетског Савеза су, у складу са својим спољнополитичким опредељењима, тражиле свој пут у тзв. паневропском процесу, како би се лакше прилагодили новонасталим условима. У том процесу значајна је улога регионалног повезивања. С тим у вези, све земље ГУАМ-а слажу се да је сарадња веома битна, али уз пуно поштовање суверених права држава, наглашавајући да сарадња промовише развој демократије са циљем јачања безбедности и стабилности економског развоја, културног и социјалног просперитета. Наглашавају жељу за промовисањем демократских вредности у свим областима државе и друштва, респектују људска права, настоје да ојачају дух поверења и толеранције, омогуће поштовања права и у унутрашњим и у међународним релацијама. Сматрају да ће група успешно испуњавати циљеве и принципе о којима су се све земље усагласиле, пре свега због историјских односа и веза свог становништва.

Стратегијски значај ГУАМ-а

Земље ГУАМ-а су се након распада Совјетског Савеза сматрале угрожене и желеле су да се обезбеде од притисака који су могли долазити из Русије. Земље ГУАМ-а желеле су да саме креирају своју политику без утицаја Русије која је доминантна у земљама бившег Совјетског Савеза, чиме је група покушала да постане супарник Русије на европском енергетском тржишту, а уједно и значајан политички фактор у пост-совјетском простору. Стратегијски значај групе врло је брзо постао видљив, јер је постао евроазијски енергетски коридор Баку–Тбилиси–Чејхан–Одеса–Броди са перспективом ширења на исток према Туркменисану и Казахстану, а на запад према Пољској, што би

обезбедило транспорт гаса и течног горива из средње Азије у Европу, при томе заобилазећи Русију. Економски значај огледа се у успостављању зоне слободне трговине са одговарајућим транспортним капацитетима.

Представници земаља посматрача¹² у групи сматрају да је потребно још више оваквих регионалних иницијатива чиме би се ојачао блок демократских држава у пост- совјетском простору. Такође, повезивали би се Балтички, Црноморски и Каспијски региони у области енергетике. Током самита у Бакуу, који је одржан 2008. године, поново се дискутовало о гасоводу „Набуко“ који би укључио северну Африку и Персијски залив, као и енергетске ресурсе и мрежу гасовода и нафтовода каспијског региона. Група ГУАМ сматра тај пројекат најважнијим у овом тренутку.

Појављивањем ГУАМ-а реализована је подела међу бившим совјетским републикама у две супротне групе земља: Русофилска група подржава блиске везе са Русијом и чланице су Споразума о колективној безбедности Заједнице независних држава, а са друге стране земље ГУАМ-а се противе јачању ЗНД и њену улогу виде искључиво као економску и трговинску организацију. Очито је да се ГУАМ као регионална организација јасно определио за сарадњу и интегрисање са евроатлантским структурама. Земље ГУАМ-а нису оптерећене совјетском прошлошћу; емотивни приступ замењен је прагматичним приступом о бржем развоју свих земља у оквиру ЕУ и НАТО.¹³ Тражење алтернативних праваца допремања гаса и нафте је кључно стратешко питање тих земаља, чиме су оне испуниле услове ЕУ за повезивањем ради остваривања независности од руских извора енергената.

С обзиром на бројне замрзнуте конфликте у земљама ГУАМ-а чини се да је оснивање групе са јасним циљевима у којима се наглашава безбедност земаља један од могућих механизма за решавање конфликта. Такође, сарадња са низом међународних организација, поготово са НАТО, сматра се значајном за управљање кризама у региону, али и за борбу против сепаратизма, тероризма и екстремизма. Али, иако су декларативно постављени циљеви организације, постоје одређени проблеми у групи, као што су недостатак међузависности и демократије. Затим, иако је успостављена зона слободне трговине те земље и даље имају безначајну трговинску размену, што их ипак чини зависнима од тржишта Русије и Европске уније. Због наведених лоших економских веза решавање конфликта у региону је и даље под знаком питања. Стратешки интерес ЕУ и НАТО¹⁴ јесте стабилност црноморско/каспијског региона коју жели да постигне јачањем, пре свега регионалне сарадње, али и успостављањем тешњих веза са земљама ГУАМ-а, што свакако ремети баланс снага у региону, а тиме и продубљује конфликте. Још је

¹² Бивши председник Литваније Валдас Адамкус.

¹³ Све земље ГУАМ-а су чланице НАТО програма Партнерство за мир

¹⁴ www.nato.int

дан значајан недостатак јесте што се ГУАМ нимало не труди да створи ближе економске везе са тзв. „сепаратистичким регионима“ као што су Осетија, Абхазија, Нагорно Карабах и Придњестровље, што те делове још више гура у зависност од Русије. Слабост групе је и недовољни институционални развој.

Занимљиво је непоменути да су чланице ГУАМ-а уједно чланице Заједнице Независних Држава, што их није спречило да као основни мотив интеграције поставе очување суверенитета и територијалног интегритета. Такође, један од циљева био је да се смањи зависност од Русије у економској сфери, а пре свега у обезбеђењу енергената. Заједнички интерес земаља за такво организовање може се посматрати кроз три области: решавање проблема „агресивног сепаратизма“, изградња инфраструктуре као што су гасоводи и нафтоводи и тзв. „Пут свиле“ и безбедносна сарадња.¹⁵ Чињеница је да су распадом Совјетског Савеза нека територијална питања остала нерешена, и добрим делом се налазе управо у земљама чланицама ГУАМ-а, као што је Придњестровље, Нагорно Карабах, итд. Општи је став земаља чланица ГУАМ-а да је Русија највећа препрека мирном решавању тих територијалних питања. Сарадња у области инфраструктуре, а пре свега изградња нафтовода, од општег је значаја за те земље. У случају Азербејџана то је нафтовод Чејхан–Баку, а за друге земље диверсификација нафте и гаса, који представљају приоритет ради смањивања утицаја Русије, пре свега у економској сфери. У области безбедности земље ГУАМ-а сарађују у оснивању заједничке јединице за мировне мисије, али и заједничку борбу против тероризма и шверца наркотика. Истина, постоји ривалитет између Колективног система безбедности ЗНД и ГУАМ-а, али без обзира на то осетљиво питање и једни и други имају исте циљеве у безбедносном смислу и борбу против истих изазова, ризика и претњи по безбедност региона.

Активности ГУАМ-а у борби против тероризма

Након доношења Резолуције 1373 СБ УН и оснивања Комитета за борбу против тероризма интензиван је дијалог са међународним, регионалним и субрегионалним организацијама. С обзиром на то да је борба против тероризма један од приоритета сарадње у оквиру ГУАМ-а, све земље појединачно интензивирале су активности које проистичу из Резолуције, али су и заједно предузеле значајне кораке. То су:

– анализа комплексних карактеристика тероризма, потенцијалних претњи по земље региона, као и опасност од осталих манифестација организованог криминала;

¹⁵ Latawski P.C., The limits of diversity in the Post-Soviet space: CIS&GUUAM, Sandhurst, 2001.

– успостављање ГУАМ виртуалног центра за борбу против тероризма, организованог криминала, шверца наркотика и других облика криминала;

– формирање ГУАМ међудржавног информативно-управљачког система, који обезбеђује истовремено учешће свих релевантних учесника, као што су полиција, обавештајне службе, граничне јединице, царина, итд. у обезбеђењу транспортних коридора и остваривању других циљева значајних за ту борбу. Све земље преко тог система размењују информације о активностима, али и заједнички учествују у операцијама;

– формирање радне групе за припрему свих релевантних докумената потребних за успешно функционисање система и виртуелног центра. Важно је да су сва документа прошла процес одобравања у свим земљама чланицама;

– успостављање сарадње са осталим међународним организацијама које се баве борбом против тероризма и организованог криминала, као што је *SECI* центар, *UNCTC*, *UNODC*, *OSCE*, *Interpol*, *Europol* и други;

– највећи донатор за оснивање виртуелног центра и система су САД, али постоји велика подршка ЕУ и *OSCE*.¹⁶

Закључак

Иако би се ГУАМ могао посматрати као алтернативни модел организовања у односу на ЗНД Русија не сматра да та организација представља претњу. Такође, став Русије је да је ЗНД економски и војно сувише јака да би је ГУАМ пореметио у стратешком смислу, иако се сматра да је политички плурализам у земљама бившег совјетског блока био преурањен у тренутку оснивања. Али, имајући у виду досадашње активности ГУАМ-а, као и продубљену сарадњу у наведеним областима, трајање те организације није лимитирано и постојаће све док постоје заједнички циљеви и интереси.

Да ли формирање ГУАМ-а представља модулисани принцип реализације геополитичких интереса и стратегије НАТО према истоку? Да ли декларисани циљеви представљају идеалистички опсег неостварених тежњи и интереса који се у реалном свету не остварују (Грузија, Нагорно Карабах, итд...)? Да ли је могућ прагматичан приступ у истицању сопствених интереса? Наведена питања само су нека од многих која траже одговор и увек се намећу када се зађе у домен анализе ГУАМ-а.

¹⁶ www.guam.org

Литература:

1. Zhenis Kambayev, *Legal Aspects of the Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area*, Springer-Verlag Berlin Haidelberg, 2009.
2. Menges C. Constantine, *Transitions from Communism in Russia and Easter Europe*, University press of America, London, 1994.
3. Osipian L. Ararat, *The Impact of Human Capital on Economic Growth, A Case Study in Post-Soviet Ukraine 1989–2009*, Palgrave Macmillan, New York, 2009.
4. Mattli Walter, *Explaining regional integration outcomes*, *Journal of European Public Policy* 6:1, 1999.
5. Nye S. Joseph, *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement*, International Organizations, 1969.
6. Latawski P. C., *The limits of diversity in the Post-Soviet space: CIS&GUU-AM*, Sandhurst, 2001.
7. Kuzio T., *Geopolitical pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM*, *European Security*, Vol. 9, No.2 (Summer 2000), Frank Cass, London, 2000.
8. Дегоев Владимир, Южная дуга. ГУАМ, ГУУАМ, ГУТУАМ и... Россия, „Druzhba narodov“, 2001(DRN-No.011).
9. НИЯЗИ А.: ИГРА НА ВЫДАВЛИВАНИЕ, *Азия и Африка сегодня*, № 3, Март 2008.
10. www.nato.int
11. www.guam.org
12. www.ebiblioteka.ru