

Борис Ђ. Кривокапић

*Факултет за право, јавну управу и безбедност,
Универзитет Дон Незбит*

ДОБРЕ УСЛУГЕ И ПОСРЕДОВАЊЕ У РЕШАВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ СПОРОВА

Сажетак

Међу најважније начине мирног решавања међународних спорова спадају добре услуге и посредовање. У савременој пракси често је тешко направити јасну разлику међу њима. У оба случаја ради се интервенцији треће (неутралне) стране на позив или макар уз сагласност страна у спору, са циљем да им се помогне да га саме реше. У том смислу могло би се чак рећи да се ту заправо ради о само различитим облицима односно различитом обиму и интензитету посредовања. То и даје за право да се ова два начина мирног решавања спорова разматрају заједно, тим пре што се ретко јављају у чистом облику. Штавише, чак и ако у почетној фази почне као пружање добрих услуга, ангажовање треће стране касније скоро неизбежно прераста у неки вид посредовања. Ипак, разлика, макар начелно, постоји.

Рад се бави добрим услугама и посредовањем, разликама међу њима, неким посебним облицима и разликом у односу на друге начине мирног решавања међународних спорова

Кључне речи: добре услуге, посредовање, мирно решавање међународних спорова, међународно право

Међу најважније начине мирног решавања међународних спорова спадају добре услуге и, посебно, посредовање. У савременој пракси често је тешко направити јасну разлику међу њима.

И заиста, у оба случаја ради се о интервенцији треће (неутралне) стране на позив или макар уз сагласност страна у спору,¹⁾ са циљем да им се помогне да га саме реше.²⁾

У том смислу могло би се чак рећи да се ту заправо ради само о различитим облицима односно различитом обиму и интензитету посредовања, с тим што је у првом случају реч о посредовању у ширем, а у другом у ужем смислу.

То и даје за право да се ова два начина мирног решавања спорова разматрају заједно, тим пре што се ретко јављају у чистом облику. Посебно, чак и ако у почетној фази почне као пружање добрих услуга, ангажовање треће стране касније скоро неизбежно прераста у неки вид посредовања.

Ипак, разлика, макар начелно, постоји.

1. ДОБРЕ УСЛУГЕ

Тако се назива оно средство мирног решавања међународних спорова које се састоји у томе да трећи, непристрасни субјект којег прихватају обе стране у спору, настоји да их доведе у контакт, тако да могу саме између себе постићи задовољавајуће решење.³⁾ Строго узев, чим успе да обезбеди непосредну комуникацију између страна у спору, пружалац добрих услуга је завршио своју мисију.

У улози онога ко врши добре услуге могу се наћи разни субјекти - трећа држава, неколико трећих држава или непристрасна

1) Треће државе имају право да понуде своје добре услуге и посредовање. Хашка конвенција о мирном решавању међународних спорова (1907) констатује у чл. 3. да њене чланице „сматрају корисним и пожељним да једна или више сила изван спора по својој иницијативи понуде, уколико то прилике допуштају, своје добре услуге или посредовање државама у спору“; да „право да понуде своје добре услуге или посредовање припада силама изван спора чак и у току непријатељстава“; те да „ни једна страна у спору не може вршење овог права сматрати актом који није пријатељски“ (engl. *unfriendly act*).

2) Ако није добровољно прихваћено од стране свих учесника спора, инсистирање треће стране да се умеша у спор може суштински значити интервенцију - незвано мешање у послове других и наметање своје воље другима. Још давно је примећено: „Дипломатија једне велике силе може потпуно да крсти медијацијом према државама другог реда оно што је у ствари интервенција. Тако, кад су, велике европске силе, у више махова, изјављивале да би оне понудиле своје добре услуге између Грчке и Турске поводом критскога или македонскога питања, оне су вршиле праву интервенцију у спољну политику двеју поменутих држава. Притисак је још јачи на конгресима и конференцијама, где се понекад образују коалиције држава које намећу своју вољу.“ Моа Marsel: *Основни појмови међународног јавног права*, Геца Кон, Београд, 1925, стр. 247.

3) Више о добрим услугама: *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York, 1992, pp. 33-40; Probst Raymond R.: „*Good Offices*“ *in the Light of Swiss International Practice and Experience*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht etc., 1989; O'Donoghue Aoife: „*Good offices: grasping the peace of law in conflict*“, *Legal Studies*, Vol. 34, 3/2014, pp. 469-496.

међународна организација, али исто тако и истакнута личност која није држављанин неке од страна у спору.⁴⁾ У данашње време, упоредо са јачањем улоге међународних организација, све је већи значај добрих услуга које врше највиши функционери тих организација, посебно Генерални секретар УН. У принципу, могуће је да добре услуге истовремено пружа више разних субјеката.

Иницијатива за пружање добрих услуга може потећи од самих страна у спору али и од треће државе или другог одговарајућег субјекта, с тим што је тада потребан пристанак обеју страна у спору.

Ближе гледајући, смисао добрих услуга је да се стране чији међусобни односи су из неког разлога посебно рђави (због тежине спора односно конфликта, због историјског непријатељства и слично) наведу да успоставе непосредан контакт, са идејом да ће затим следити дипломатски преговори, арбитража или неки други начин мирног решавања спора. У ту сврху онај ко на себе преузима вршење добрих услуга настоји да одобровољи стране у спору, преноси поруке између њих, наговара их да приступе преговорима, указује на штетне последице које проистичу из постојања спора и слично. Он, међутим, не учествује у самом решењу спора – оно остаје у потпуности у рукама страна у спору.

На тај начин, основни елементи добрих услуга су:

- учешће треће, непристрасне стране;
- трећа страна може сама да се понуди или може бити позвана, али свакако мора бити прихваћена од обеју страна у спору;
- трећа страна настоји да приближи стране у спору, али сама не учествује у решењу спора (не износи своје предлоге, не доноси одлуке и слично);
- добре услуге се најчешће врше дискретно, без публицитета;
- у случају успеха, резултат се огледа у приближавању страна у спору. Строго узев, сам спор се у суштинском смислу овако не решава, већ се само стварају претпоставке да се трагање за решењем настави другим средствима (непосредни преговори, посредовање итд.).

Мада их је тешко разликовати од посредовања, са којим се често преплићу, добре услуге срећу се и у савременој пракси, би-

4) Заправо у пракси су добре услуге често вршили управо угледни појединци, посебно шефови трећих држава. Поред осталог, председник САД Рузвелт је на тај начин допринео закључењу уговора о миру између Русије и Јапана (у Портсмунду, САД, 1905).

ло да их пружају поједине државе,⁵⁾ било УН и друге међународне организације.⁶⁾

2. ПОСРЕДОВАЊЕ

Овај поступак мирног решавања међународних спорова састоји се у томе да субјект који није уплетен у спор (посредник, трећа страна), предузима одређене активне кораке (предлози, савети, сугестије, примедбе, наговарање, преношење захтева односно одговора другој страни, руковођење преговорима и сл.) како би у циљу постизања споразумног решења, приближио стране у спору и омогућио започињање и успешан ток непосредних преговора међу њима односно постизање коначног споразума о решењу спора.⁷⁾

- 5) Тако нпр. добре услуге САД у спору између Француске и Тајланда (1946), Швајцарске у сукобу Француске и Алжира (1960-1962), СССР у спору између Индије и Пакистана око Кашмира (1965) итд.

Примера ради, када је постало јасно да се оружана борба алжирског народа за ослобођење од француске колонијалне власти ближи победоносном крају, представник Алжирског фронта за национално ослобођење обратио се швајцарском амбасадору у Риму, Оливеру Лонгу, и затражио од њега да успостави контакт са француским званичницима ради започињања преговора о мирном решењу сукоба. Лонг, иначе дугогодишњи лични пријатељ француског министра иностраних послова, затражио је и добио одобрење свог министра спољних послова, те је одмах контактирао француског министра. Овај је са иницијативом упознао француског председника де Гола, који је прихватио преговоре и захвалио се Швајцарској на помоћи. Тиме се улога Швајцарске није завршила. Она је наставила да на разне начине доприноси преговорима између две стране, премда сама није у њима учествовала. Први састанак француске и алжирске делегације одржан је у Луцерну, у Швајцарској. Преговори (1961-1962) су даље вођени у Евијану и Лугрину, на француској страни Женевског језера, с тим да је алжирска делегација била смештена на територији Швајцарске, која се читаво време старала о њеној безбедности и превозу, о обезбеђењу потребних средстава комуникације за њене потребе и слично. Све то допринело је да се преговори успешно заврше споразумом из Евијана (1962) између Француске и привремене владе Алжирске Републике, који је значио признавање независности Алжира. Fischer Thomas: *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*, Beltrage, Nr. 37, Center for International Studies, Zurich, Dezember 2002, pp. 16-17.

Са друге стране, пропао је покушај Швајцарске да добрим услугама допринесе решењу британско-аргентинског спора око Фокландских острва, путем организовања у Берну 1984. неформалног састанка делегација двеју држава. *Ibid*, pp. 18.

- 6) Поред осталог, добре услуге УН за решење индонезанске кризе (1947), за решење француско-тунижанске кризе (1958), за постизање споразума између Тајланда и Камбоџе (1960), за решење малазијско-индонезанског питања (1963-1966), за решење палестинске кризе (1966) итд. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, op. cit., pp. 37-39. Као пример тога како изгледају добре услуге Генералног секретара могу послужити његови извештаји о таквој мисији на Кипру од 1998. *Reports of the Secretary-General on His Mission of Good Offices on Cyprus*, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unfcyp/rep_mgo.shtml, 29/3/2015.
- 7) Више о посредовању као начину решавања међународних спорова (хронолошким редом): *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, op. cit., pp. 40-45; Princen Thomas: *Intermediaries in International Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1992; Bercovitch Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996; Greenberg Melanie C., Barton John H., McGuinness Margaret E. (eds.): *Words Over War: Mediation and Arbitration to*

До посредовања може доћи на позив једне или обе стране у спору, али и на иницијативу самог посредника, па чак и неког трећег субјекта.⁸⁾ У сваком случају, услов је да су обе стране прихватиле посредовање.⁹⁾

У улози посредника могу се појавити треће државе, међународне организације, али и истакнути појединци које уважавају обе стране. Могуће је и да сукцесивно (један за другим) или истовремено посредује више разних субјеката,¹⁰⁾ као што је могуће да посредује и колективно тело (нека врста комисије).¹¹⁾ У неким случајевима су ради посредовања сазиване и посебне међународне конференције, посебно после завршетка великих ратова, ради преговарања и закључења уговора о миру.¹²⁾

Prevent Deadly Conflict, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham etc., 2000; Merrills J.G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 28-44; Lanz David, Wählisch Martin, Kirchhoff Lars, Siegfried Matthias: *Evaluationg Peace Mediation*, Initiative for Peacebuilding, Brussels, 2008; Berkovitch Jakob: *Theory and Practice of Mediation*, Routledge, New York, 2011; Berkovitch Jakob, Jackson Richard: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan, Michigan, 2012, pp. 33-46; Greig Michael J., Diehl Paul F.: *International Mediation*, Polity Press, Cambridge 2012. Такође: *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/66/811, 25 June 2012, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_StrengtheningtheRoleofMediation_A66811.pdf, 29/3/2015.

- 8) Иницијатива и одговор на њу обично се дају на поверљив начин, дипломатским каналима, да у случају евентуалног одбијања не би било повређено ничије достојанство. Такав непријатан случај догодио се за време турско-сиријске кризе (1957) када се саудијски краљ Сауд понудио да посредује, што је Турска прихватила, али је зато Сирија одбила.
- 9) Мотиви посредника могу бити веома различити – то може бити искрена брига за очување мира, али исто тако могу бити и пориви личне, па и себичне природе. Посебно, није исто када посредовање нуди појединац (нпр. неки државник) или држава односно међународна организација. Такође, и разлози због којих страна у спору прихвата посредовање могу, зависно од случаја, бити веома различити.
- 10) Тако нпр. у време рата између Ирака и Ирана (1980-1988), у периоду 1981-1982. посредовали су, истина безуспешно, Уједињене нације, Организација исламске конференције, државе које су представљале Покрет несврстаних и Алжир. Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 138.
- 11) Један од најбољих примера из праксе је спор између Парагваја и Боливије, око низије Гран Чако који се нарочито заоштрио крајем 20-их година XX века, када су се појавиле претпоставке да се ту крију велика налазишта нафте. У настојању да се спор реши мирним путем у више наврата посредовале су или нудиле добре услуге и посредовање поједине државе појединачно (Аргентина и Уругвај), одређене земље заједно (Колумбија и Перу односно Аргентина, Бразил и САД) па чак и посебна Комисија неутралних држава (Аргентина, Бразил, Чиле, Перу). Ипак, то није помогло и на крају је дошло до рата (Рат за Чако, 1932-1935) који је био не само први оружани сукоб између чланица Друштва народа, већ и најкрвавији рат у Јужној Америци у XX веку (око 100.000 мртвих). Завршен је уз овај пут успешно посредовање Аргентине, Бразила, Чилеа, Перуа, САД и Уругваја (1935-1937). Више: Kain Ronald Stuart: „The Chaco Dispute and the Peace System“, *Political Science Quarterly*, Vol. 50, No. 3, pp. 321-342; Rout Leslie B. Jr.: *Politics of the Chaco Peace Conference 1935-1939*, University of Texas, Austin & London, 2014.
- 12) Једна од најважнијих међународних конференција из новије историје на којој су вођени преговори уз посредничку улогу дела учесника, био је Берлински конгрес (1878). То је

У наше време у улози посредника често су се појављивале Уједињене нације (нарочито Савет безбедности и Генерални секретар) али и неке регионалне међународне организације.

Пошто се посредовање обично надовезује на добре услуге, у таквим случајевима најчешће исти субјект који је пружио добре услуге наставља да помаже изналажење мирног решења, тако што после довођења страна у контакт почиње да посредује међу њима.¹³⁾ Ипак, не мора бити тако. Ономе ко је постигао успех са добрим услугама може се у улози посредника прикључити још неки субјект (заједничко посредовање), као што може и да га сасвим замени. Тако на пример у спору између Велике Британије и Аргентине око Фокландских острва 1982. две стране су прво прихватиле добре услуге Генералног секретара УН, а затим посредовање САД.¹⁴⁾

Посредовање има карактер савета и не обавезује стране у спору. Посредник не решава спор нити може да намеће своју вољу. Његова улога је да саветима, предлозима и слично помогне односним странама да саме реше спор.¹⁵⁾

био скуп тадашњих великих сила, сазван ради ревизије Санстефанског уговора (1878) којим је Русија, по мишљењу других сила, стекла сувише велики утицај на Балкану. У ситуацији када је Британија запретила ратом против Русије ако се Санстефански уговор не измени, немачки канцелар Бизмарк сазвао је конгрес, на коме су усвојена компромисна решења која нису задовољила никога, али су за извесно време јамчила мир у Европи. Суштински гледано, Конгрес је поделио Турску империју, с тим што је велики плен припао Британији и Аустро-Угарској. Наоко, Немачка, која није имала интересе на Балкану, била је идеалан посредник. Међутим, она је и те како имала своју рачуницу - заостравањем односа између Русије, с једне и Британије и Аустро-Угарске с друге стране, и стварањем нестабилне ситуације на Балкану, који је исцепкан на неколико нејаких државица, спречила је стварање антинемачке коалиције које је било у изгледу.

- 13) Тако је нпр. Алжир 1980. пружио добре услуге, а затим и посредовао ради превазилажења озбиљног спора талачке кризе између САД и Ирана.
- 14) Генерални секретар је био укључен зато што је инвазија Фокланда већ била осуђена од стране Савета безбедности, као и због решености чланица УН да спрече даљи оружани сукоб. Са друге стране САД су биле забринуте да би спор између једне од водећих чланица НАТО и једне од водећих чланица Организације америчких држава могао да доведе до поларизације савезника САД, јер би их принудио да се одреде за једну од страна. Merrills J.G.: *op. cit.*, pp. 29-30.
- 15) Хашка конвенција о мирном решавању међународних спорова (1907) предвиђа у чл. 8. један занимљив облик посредовања, који сама назива посебним (engl. *special mediation*). Он се састоји у томе да у случају озбиљног спора који угрожава мир, свака држава у спору бира по једну силу којој поверава мисију да уђе у непосредне односе са силом која представља другу страну. За време трајања тог мандата чији рок, осим ако је уговорено другачије, не може бити дужи од 30 дана, државе у спору прекидају свако непосредно општење о спору који се сматра повереним искључиво посредничким силама. Овај метод, који је очито смишљен са циљем да се обезбеди да се страсти охладе, а изналажење правичног решења препусти странама које делују у доброј вери и рационално (јер нису непосредно заинтересоване) није међутим заживео у пракси.

Премда има доста сличности са добрим услугама (учешће треће стране, немогућност наметања обавезног решења итд.) посредовање се, строго говорећи, од њих довољно јасно разликује. Основна разлика је у томе што је учешће треће стране много израженије и креативније. Код посредовања она непосредно учествује у преговорима односно другим контактима страна у спору, износи своје предлоге, савете, препоруке и коментаре; критикује преговарачке позиције страна у спору и убеђује их да пристану на уступке; помаже странама у спору да „сачувају образ“; прихвата улогу сведока, тумача или гаранта постигнутог; и слично.¹⁶⁾

И поред тога, у савременој пракси углавном је нестала разлика између посредовања и добрих услуга, зато што су се добре услуге утопиле у посредовање. Трећа страна по правилу од самог почетка игра активну улогу, настојећи не само да приближи стране у спору, већ и да помогне што брже изналажење за све прихватљивог решења. Чак и у оним случајевима који почињу као класично пружање добрих услуга, трећа страна скоро без изузетка наставља да помаже у тражењу мирног решења и након што је обезбедила непосредан међусобни контакт страна у спору, тим пре што је бележећи успех у том, првом кораку, доказала своју способност и поузданост и тиме заслужила још веће поверење.

На тај начин, добре услуге које је и иначе углавном тешко, па и нерационално одвојити од посредовања, у пракси су изгубиле некадашњи значај, претворивши се у вид посредовања. Уосталом, и Повеља УН у чл. 33. наводећи најважније начине мирног решавања спорова помиње само посредовање, а не (посебно) и добре услуге.

Посредовање је познато од памтивека, што је и разумљиво, када се има у виду да је у питању релативно једноставна и јефтина техника која може да да значајне резултате. И проста логика и сачувани историјски споменици говоре о томе да су овом начину решавања спорова прибегавали још древни народи – Египћани, Феничани, Вавилонци, Кинези, Индуси, Грци, Римљани и други.¹⁷⁾

16) Више о функцијама посредника: Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албартос плус, Београд, 2010, стр. 100-112.

17) Поред осталог, у хеленском свету у улози посредника посебно често су се појављивали владари Родоса (Родос није учествовао у политичким савезима, па је то јамчило његову објективност). Конкретне примере посредничких мисија у Старој Грчкој види у: Митина С.И.: „Форме међународног судопроизводства в эллинистическую эпоху“, у: *Зборник радова са научне конференције Функционисање правног система Републике Србије*, Ниш, 18. Мај 2006, изд. Правни факултет у Нишу, Ниш 2006, стр. 145-153.

Новија историја познаје много примера у којима је посредовање уродило плодом,¹⁸⁾ али и оних у којима понуда за посредовање није прихваћена.¹⁹⁾

У неким случајевима стране у спору су се устручавале да решење потраже у посредовању трећег (посебно ако је у питању била велика сила која се сама понудила као посредник) плашећи се, често сасвим оправдано, да оно може да се изроди у интервенцију, тј. наметање решења која су одраз интереса земље која се понудила као посредник, на штету једне или обе стране у спору. Ова зебња је из разумљивих разлога увек била мање изражена када се радило о колективним посредовањима²⁰⁾ или када су ради посредовања сазивани међународни конгреси односно конференције, уз учешће већег броја држава.

18) Поред осталог, 1866. Наполеон III је својим посредовањем успео да помогне закључење мира између Аустрије и Пруске; Аустрија је 1867. успешно посредовала у спору између Француске и Пруске око Луксембурга; САД су 1882. посредовале између Боливије и Чилеа; папа Лав XIII је 1885. успешно посредовао у спору између Немачке и Шпаније око Каролинских острва; европске силе су 1897. својим посредовањем довеле до окончања рата између Грчке и Турске; посредовање Француске спречило је рат између Русије и Велике Британије поводом инцидента Доџер Банк (1904) и омогућило да се спор мирно реши посредством међународне истражне комисије; захваљујући посредовању председника САД Теодора Рузвелта окончан је 1905. руско-јапански рат; итд. Новаковић Милета: *Основи међународнога јавнога права*, књига II, без имена издавача, Београд, 1938, стр. 131.

Успешних посредовања има и у наше време. Поред осталог, Совјетски Савез је посредовао 1965. ради прекида граничног сукоба између Индије и Кине и 1966. у спору између Индије и Пакистана; Алжир је посредовао 1975. у спору између Ирана и Ирака; захваљујући посредовању Алжира решена је 1980. талачка криза између САД и Ирана; САД су посредовале 1982. у сукобу између Велике Британије и Аргентине око Фокландских острва; разне државе су са променљивим резултатом посредовале за време кризе и ратова на просторима бивше СФР Југославије (1990-1999. и касније) итд. Истовремено, Уједињене нације су на разне начине и са различитим успехом посредовале у Палестини (1948), у Кашмиру (1950), у спору између Тајланда и Камбоџе (1958), у Западном Иријану (1962), у Бураимију (1963) на Кипру (1964), у Мускату (1965), Јемену (1963-1965), Бахреину (1969-1970), Заливском рату (1980-1988), Авганистану (од 1981), сукобима на просторима бившег Совјетског Савета и бивше СФР Југославије (90-их година XX века и касније). Више: Merrills J.G: *op. cit.*, pp. 29-36; Luard Evan: *Conflict and Peace in the Modern International System*, State University of New York Press, New York, 1988, p. 301.

19) Било је, разуме се, и случајева неуспешног посредовања. Поред осталог, пред избијање француско-пруског рата (1870-1871) Британија се понудила да посредује у циљу мирног решења, али је Француска то одбила; и поред великог труда, папа и велике европске силе нису успели да спрече шпанско-амерички рат (1898); Турска је безуспешно тражила посредовање 1877. (у спору с Русијом) и 1911. (у спору са Италијом) и морала је да се суочи са противницима на бојном пољу; Британија је 1914. узалудно покушала да посредовањем спречи сукобе који су убрзо прерасли у Први светски рат. Новаковић Милета: *op. cit.*, стр. 128, 131.

20) Нпр. посредовање Аргентине, Бразила, Чилеа, Перуа, САД и Уругваја ради закључења мира између Боливије и Парагваја (1935-1937); посредовање Алжира, Ирака, Кувајта, Палестинске ослободилачке организације и Тогоа у окончању краткотрајног сукоба између Египта и Либије (1977); и др.

Посредовање је један од најчешћих и најефикаснијих начина мирног решавања спорова и у наше време.²¹⁾ У многим случајевима покушано је више посредовања, од стране разних субјеката тако да се посредовање често јавља не као једнократни напор већ као једна врста процеса састављеног од неколико фаза.²²⁾

У новијој пракси, посредовање се све више поверава међународним организацијама тј. њиховим највишим функционерима, чиме не само да се јамчи непристрасност већ се истовремено обезбеђује и потребна стручност и оперативност, па чак и нека врста, условно речено, притиска на стране у спору да га што пре реше.

Поред осталог, Уједињене нације су посредовале у низу сукоба и спорова у свету, при чему је и сам Генерални секретар УН много пута успешно одиграо улогу посредника.²³⁾

Посебно велики успех имале су одређене регионалне организације.

У Европи су нарочито важне посредничке улоге ОЕБС, Савета Европе и Европске уније. Поред осталог, ОЕБС је посредовао у многим споровима и кризама у Европи и другим подручјима за које је надлежан.²⁴⁾

У улози посредника јављале су се и јављају и друге регионалне организације, тела и покрети, као нпр. Организација америчких држава, Организација афричког јединства (касније прерасла у Афричку унију), Арапска лига, Организација исламске конференције (касније преименована у Организацију исламске сарадње), Удружење земаља југоисточне Азије (АСЕАН), Савет за сарадњу

21) Уосталом, тврди се да је у 310 регистрованих међународних конфликта између 1945. и 1975. чак 255 пута дошло до званичног посредовања треће стране. Princen Thomas.: *op. cit.*, p. 5.

22) Неки аутори нуде разне статистике које, чак и ако нису сасвим прецизне, свакако су занимљиве. Поред осталог, према њима испада да је у сукобу између Израела и Сирије (1981-1994) посредовано 41 пут; у граничном сукобу између Малија и Горње Волте/Буркине Фасо (1975-1998) 56 пута; у сукобу између Израела и Либана (1984-1999) 65 пута; у спору поводом талачке кризе између Ирана и САД (1981-1999) 79 пута; у сукобу између Марока и Мауританије око Западне Сахаре (1975-1990) 80 пута; у сукобу између Анголе и Јужне Африке (интервенција и грађански рат, 1975-1999) 99 пута; а у рату између Грузије и Јужне Осетије (Абхазијски сепаратистички рат, 1991-1998) чак 274 пута. Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 195-202.

23) Више: Skjelsbæk Kjell, Fermann Gunnar: „The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes“, in: Bercovitch Jacob (ed.); *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation op. cit.*, pp. 75-105; Merrills J.G.: *op. cit.*, pp. 28-31.

24) Више, укључујући и конкретне примере види: *OSCE Mechanisms & Procedures*, OSCE 2011, 28-37; *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE*, Reference Guide, OSCE, 2014.

Персијског залива, Покрет несврстаних итд. У многим случајевима ове организације посредују заједно Уједињеним нацијама.²⁵⁾

То, међутим, не значи да је напуштено посредовање у лицу неке појединачне државе и то не нужно увек велике силе.²⁶⁾

Штавише, у улози посредника могу се, зависно од случаја, појавити разни недржавни субјекти који имају потребне способности и ауторитет. То могу бити угледне међународне невладине организације (нпр. Комитет Црвеног крста), па чак, изузетно, и појединци – актуелни или бивши шефови држава,²⁷⁾ верски поглавари²⁸⁾ и слично. У литератури се то углавном превиђа, али у уло-

25) Тако за пример сарадње УН и Афричке уније: Baboucarr Jagne, Bosco Valerio: „United Nations – African Union cooperation in conflict prevention and mediation“, in: Sharamo Roba D., Ayangafac Chrysantus (eds.): *The State of Human Security in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria 2011, pp. 211-248.

26) И мале односно средње земље понекад могу имати интерес да врше улогу посредника и бити прихваћене од страна у спору као такве. Већ је поменуто да је Алжир посредовао у споровима између Ирака и Ирана (1975) и Либије и Чада (1989) а свакако највише пажње привукло је његово успешно посредовање у талачкој кризи између САД и Ирана (1980). Један од познатих примера везан је за грађански рат у Таџикистану (1992-1997) у коме су Русија и Иран подржавали супротстављене стране. У време најжешћих сукоба (1992-1993) посредовање двеју суседних држава – Казахстана и Туркменистана допринело је изглађивању конфликта са Русијом и Ираном, који су касније и сами, заједно са УН, преузели улогу посредника у грађанском рату. Више, укључујући и релевантне статистике: Greig Michael J., Diehl Paul F.: *op. cit.*, pp. 84-87.

27) Тако је председник САД Џими Картер одиграо улогу посредника и суштински допринео закључењу споразума о миру између Египта и Израела у Кемп Дејвиду (1978). Штавише, 1982. (само годину дана након истека председничког мандата) основао је Картеров центар, посвећен спречавању и решавању сукоба, развоју слободе и демократије и унапређењу здравља. Картер лично и Центар посредовали су у мирном решавању спорова и сукоба у Етиопији и Еритреји (1989), Северној Кореји (1994), Либији (1994), на Хаитију (1994), у Босни и Херцеговини (1994), Судану (1995), области Великих језера у Африци (1995-1996), Судану и Уганди (1999), Венецуели (2002-2003), Непалу (2004-2008), Еквадору и Колумбији (2008), на Блиском истоку (од 2003 до данас). За допринос миру, Картер је 2002. добио Нобелову награду за мир. *Jimmy Carter – 39th President of the United States and Founder of The Carter Center*; The Carter Center, http://www.cartercenter.org/news/experts/jimmy_carter.html, 29/3/2015.

28) Посредовање верских поглавара било је карактеристично за прошлост, али ни данас није искључено. Пример је гранични спор између Аргентине и Чилеа у вези са каналом Бигл, који се нарочито тичао тога коме припадају три мала острва. Две земље су арбитражним компромисом 1971. решење препустиле међународној арбитражи, која је 1977. пресудила у корист Чилеа. Аргентина је, међутим, одбила да прихвати такву пресуду и 1978. почела војну акцију ради заузимања острваца. Тада је интервенисао папа Јован Павле II тако што је председницима двеју држава понудио своје посредовање и послао им свог личног изасланика. Аргентина је обуставила војну акцију и две земље су потписале акт којим су и формално затражиле посредовање папе. Оно је било релативно дуготрајно (1979-1984) али је на крају уродило плодом, тако што је 1984. у Ватикану потписан Уговор о миру и пријатељству којим је Аргентина признала Чилеу суверенитет над спорним подручјем.

зи посредника могу се појавити и међународни судови,²⁹⁾ па чак и уговорна тела.³⁰⁾

3. НЕКИ ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ

У вези са савременом праксом посебно су занимљиве условно речено нове установе контакт група и шатл дипломатија.

1. Контакт група. - Овај термин се одомаћио као назив за групу људи која у пракси најчешће представља неке државе (нпр. велике силе, чланице ЕУ, па и читаву тзв. „међународну заједницу“) а која у неком спору или сукобу посредује између супротстављених страна односно пружа добре услуге и покушава да помогне у изнајлажењу прихватљивих решења.

Уз све ризике које носи уопштавање, контакт група би се упрошћено могла описати као колективни посредник у чијем чланству су субјекти из разних држава. То јој даје потребну дозу еластичности и прихватљивости за обе стране у спору.

Као нека врста непристрасног међународног тела мешовитог састава контакт група донекле личи на арбитражни суд, с тим да

29) Основна улога међународних судова је да у судском поступку решавају међународне спорове и да, кад су за то овлашћени, дају саветодавна мишљења одн. да у кривичном поступку одлучују о кривици и казни. Другим речима, није посао суда да посредује у спору, већ да га сам решава. Међутим, поједини судови овлашћени су одговарајућим међународним документима да се појаве и у улози посредника. Тако према чл. 38/1/6 Европске конвенције о људским правима (1950) ако Суд прогласи представку прихватљивом, „ставља се на располагање странама у спору како би се постигло пријатељско поравнање засновано на поштовању људских права установљених Конвенцијом и протоколима из њу“. Ово решење треба посматрати у светлу чињенице да Суд поступа не само по појединачним представкама (чл. 34) већ се бави и међудржавним споровима, покренутим представком једне уговорнице којом се тврди да је друга уговорница извршила повреду одредби Конвенције или протокола уз њу (чл. 33).

30) Уговорна тела су међународни органи и тела, основани међународним уговорима, којима државе које их оснивају поверавају одређене посебне задатке. То су разни комитети за људска права, речне комисије итд. Више о овим телима. Кривокапић Борис: *Међународно јавно право*, Мегатренд универзитет & Институт за међународну политику и привреду, Београд 2014, стр. 332-339.

Најважније универзално уговорно тело у материји људских права је Комитет за људска права, основан Међународним пактом о грађанским и политичким правима (1966). Пакт, поред осталог у чл. 41. садржи факултативну клаузулу која дозвољава да свака уговорница која је прихвати, може подносити представке Комитету против друге такве уговорнице. Под одређеним условима, Комитет ће, према слову Пакта: „ставити своје добре услуге на располагање заинтересованим државама уговорницама, да би се дошло до пријатељског решења питања на основу поштовања људских права и основних слобода, као што их признаје овај пакт.“ Мада изворни текст помиње добре услуге (*eng. good offices*) јасно је да се заправо ради о посредовању, јер није реч о томе да се успостави контакт међу странама у спору, већ да им се помогне да заједнички нађу обојано прихватљиво решење.

су разлике јасне. Арбитре у принципу бирају саме стране у спору, док састав контакт групе обично одређује неко трећи (нпр. нека међународна организација) остављајући странама у спору да евентуално одбију поједине за њих неприхватљиве чланове групе. Још важније је то што су пресуде арбитражног суда правно обавезујуће, док се улога контакт групе своди на посредовање, без права намећања решења.³¹⁾

2. Шатл-дипломатија. - Тако се у међународним односима називају дипломатски преговори у којима кључну улогу игра трећа страна која посредује између супротстављених држава (евентуално и других субјеката) тако што путује од једне до друге и назад и преноси поруке и предлоге, с тим да додаје и сопствене.

То је једна врста тзв. путујуће дипломатије која је се примењује нарочито онда када су стране у спору вољне да преговарају, али из неког разлога (зато што не признају једна другу, зато што су међусобни односи веома лоши, због отпора домаће јавности и слично) нису спремне да то чине непосредно. Стога посредник прихвата да се преговори одвијају преко њега, тако што он наизменично посећује обе стране, преносећи предлоге и поруке. У том делу његова улога личи на пружање добрих услуга, али је више од тога, зато што посредник активно учествује, износиће сопствене предлоге и сугестије и заправо често руководи преговорима.

Шатл-дипломатија је постала позната захваљујући некадашњем државном секретару САД Хенрију Кисинџеру који је 70-их година XX в. учествовао у дипломатским преговорима између Египта и Израела, у настојању да се након дугогодишњег непријатељства и неколико ратова (посебно последњег, Јомкипурског, 1973) између две земље закључи стабилан мир.³²⁾ Ова техника показала се успешном - довела је до постепеног смањења напетости, приближавања ставова и, коначно, до мировног споразума

31) Истине ради, у пракси су државе, посебно мале земље, често под снажним политичким притиском да прихвате решења која нуди контакт група. Тај притисак долази од одређених међународних организација и највећих сила.

32) По сведочењу Кисинџера, 13.1.1973, његов помоћник Џон Сиско се током лета од Тел Авива (Израел) до Асуана (Египат) нашао пожелевши присутнима добродошлицу „у египатско-израелском авио-шатлу“. Имао је на уму тзв. шатл (*shuttle*), учестали авионски саобраћај који се у САД примењује на кратким линијама, између два или три одређена, без утврђеног распореда летења (креће чим има довољно путника). Као успешну доскочицу израз су прихватили остали чланови делегације, друге дипломате и штампа.

(1978).³³⁾ Међутим, овај облик посредовања био је, разуме се, познат и раније, пре него што је настао сам термин.³⁴⁾

У другој половини XX и првим годинама XXI века шатл-дипломатија постала је редовна појава, посебно када су у питању сложени проблеми и озбиљни сукоби. У време распада СФРЈ и ратова на њеним просторима, у улози посредника који су контактирали разне стране (путујући из престонице у престоницу) и нудили могућа решења били су многи политичари из САД, Западне Европе и Русије. Један од примера у првој деценији XXI в. су путовања француског председника Николаса Саркозија и других истакнутих западних политичара ради личног посредовања у сукобу Русије и Грузије (2008).

4. ОДНОС ПОСРЕДОВАЊА И ДРУГИХ НАЧИНА МИРНОГ РЕШАВАЊА СПОРА

Према изложеном, основни елементи посредовања су:

- учешће треће, непристрасне стране;
- трећа страна може сама да се понуди или може бити позвана, али свакако мора бити прихваћена од обеју страна у спору;
- посредник настоји да својим предлозима, саветима и слично помогне решење, али оно је и даље искључиво у рукама страна у спору: савет посредника није правно обавезујући;
- посредовање се јавља у разним облицима на разним етапама решавања спора – може се јавити самостално, али исто тако и паралелно са другим механизмима за реше-

33) Након 12 дана тајних преговора у резиденцији председника САД Кемп Дејвид, египатски председник Анвар ел Садат и израелски премијер Менахем Бегин су уз посредовање америчког председника Џимија Картера 17.9.1989. потписали споразуме који су водили нормализацији међусобних односа (оквирни споразуми за мир на Блиском истоку и за мир између Египта и Израела). Коначан уговор о миру између Египта и Израела потписан је у Вашингтону 26.3.1979. За то су Садат и Бегин добили 1978. Нобелову награду за мир.

34) Поред осталог, још 1953. преговори за решење спора између Југославије и Италије око статуса Трста били су вођени тако што се преговарачи двеју држава нису сусретали лицем у лице, већ су седели свако у својој амбасади у Лондону, а између њих су представник британског министарства иностраних послова и амерички амбасадор у Великој Британији преносили поруке, посредовали и вршили притисак на једну или другу страну. Шефови двеју делегација видели су се тек приликом потписивања споразума којим је спор решен. Ковачевић Живорад: *op. cit.*, стр. 257.

ње спора односно може бити предуслов за обраћање тим механизмима (нпр. посредовање да би се спор поверио арбитражи).

О односу посредовања и добрих услуга, већ је било речи. Стога ће овде бити дат кратак осврт на најважније сличности и разлике између посредовања и непосредних дипломатских преговора, истраге, мирења и арбитраже.

Мада се и код посредовања ради о једној врсти преговора, они се одвијају уз учешће посредника (треће стране) а не само самих страна у спору – у неку руку то су заправо преговори посредника са сваком од страна у спору понаособ, ради приближавања њихових ставова. Са друге стране, посредовање као резултат има препоруку која није обавезујућа, док се преговори завршавају или без успеха или споразумом, који онда обавезује стране, као и сваки други међународни споразум (*pacta sunt servanda*).

Разлике у односу на истрагу су велике. Посредник је увек неки неутрални ауторитет, док истрага може бити поверена и мешовитој комисији; посредник има креативну улогу, он настоји да формулише решења која ће помоћи окончање спора, док истрага има за циљ само да свестраним испитивањем свих околности утврди тачно чињенично стање (истину); резултат посредовања је савет, резултат истраге је извештај (документовани налаз) истражне комисије; итд.

Сличност са мирењем огледа се у томе што у оба случаја спор разматра трећи, спољни, неутрални орган (посредник одн. миритељ) коме су обе стране поклониле поверење, с тим да предлог тог органа није правно обавезујући. Разлика је већ у томе што поступак мирења може почети само кад се о томе споразумеју стране у спору, тј. будући миритељ не може сам да понуди такву своју услугу. Посредник може да подноси више узастопних, па и истовремених (алтернативних) предлога односно савета, које стране, у случају успеха посредовања, прихватају и на тој основи чине ситне помаке или закључују споразум, с тим да сам посредник у принципу није дужан да подноси никакав посебан извештај. Напротив, миритељ, након што је проучио проблем, чуо ставове и аргументе обеју страна, а по потреби спровео и сопствену истрагу, подноси извештај којим нуди готово решење.

Још већа је разлика у односу на арбитражу. Мада постоји одређена сличност која се огледа у томе да непристрасни орган испитује спор и нуди решење, посредовање је много еластичније, не мора нужно почивати на правним аргументима, има искључиво

саветодавни карактер и, за разлику од арбитражне пресуде, никога не обавезује. Неке од разлика и уједно предности посредовања огледају се у томе што посредовање по правилу има поверљив карактер, а уз то у већини случајева краће траје и знатно мање кошта него арбитражни поступак.

ЛИТЕРАТУРА

- Baboucarr Jagne, Bosco Valerio: „United Nations – African Union cooperation in conflict prevention and mediation“, in: Sharamo Roba D., Ayangafac Chrysantus (eds.): *The State of Human Security in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria 2011.
- Bercovitch Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.
- Berkovitch Jakob: *Theory and Practice of Mediation*, Routledge, New York, 2011.
- Berkovitch Jakob, Jackson Richard: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan, Michigan, 2012.
- Evans Malcolm D. (ed.): *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Fischer Thomas: *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*, Beltrage, Nr. 37, Center for International Studies, Zurich, Dezember, 2002.
- Greenberg Melanie C., Barton John H., McGuinness Margaret E. (eds.): *Words Over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham etc., 2000.
- Greig Michael J., Diehl Paul F.: *International Mediation*, Polity Press, Cambridge 2012.
- Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York, 1992.
- Kain Ronald Stuart: „The Chaco Dispute and the Peace System“, *Political Science*, vol. 50, 3/1935.
- Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албатрос плус, Београд, 2010.
- Кривокапић Борис: *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Кривокапић Борис: *Међународно јавно право*, Мегатренд универзитет & Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.
- Lanz David, Wählisch Martin, Kirchhoff Lars, Siegfried Matthias: *Evaluating Peace Mediation*, Initiative for Peacebuilding, Brussels, 2008.
- Luard Evan: *Conflict and Peace in the Modern International System*, State University of New York Press, New York, 1988.
- Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE*, Reference Guide, OSCE, 2014.

- Merrills J.G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Митина С.И.: „Формы международного судопроизводства в эллинистическую эпоху“, у: *Зборник радова са научне конференције Функционисање правног система Републике Србије*, Ниш, 18. Мај 2006, изд. Правни факултет у Нишу, Ниш 2006.
- Моа Marsel: *Основни појмови међународног јавног права*, Геца Кон, Београд 1925.
- Новаковић Милета: *Основи међународног јавног права*, књига II, без имена издавача, Београд, 1938.
- O'Donoghue Aoife: „Good offices: grasping the peace of law in conflict“, *Legal Studies*, vol. 34, 3/2014.
- OSCE Mechanisms & Procedures*, OSCE, 2011.
- Princen Thomas.: *Intermediaries in International Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Probst Raymond R.: „*Good Offices*“ *in the Light of Swiss International Practice and Experience*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht etc., 1989.
- Rout Leslie B. Jr.: *Politics of the Chaco Peace Conference 1935-1939*, University of Texas, Austin & London, 2014.
- Skjelsbæk Kjell, Fermann Gunnar: *The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes*, in: Bercovitch Jacob (ed.); *Resolving International Conflicts – The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.
- Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/66/811, 25 June 2012.

Boris Dj. Krivokapic

GOOD OFFICES AND MEDIATION IN INTERNATIONAL DISPUTES SETTLEMENT

Resume

Good offices and mediation are among the most important ways of peaceful settlement of international disputes. In contemporary practice, it is often difficult to make difference between them.

Both cases mean intervention of a third (neutral) party on the call or at least with the consent of the parties to the dispute, in order to help them solve it by themselves. In this sense, one might even say that they are different forms or different extent and intensity of mediation. In practice these two ways of peaceful settlement of disputes rarely occur in a pure form. Even if the initial phase starts as providing good offices,

engagement of a third party later almost inevitably turns into some form of mediation. However, the difference, at least in principle, exists.

The paper deals with the good offices and mediation, the differences among them, some special forms of mediation and differences in relation to other ways of peaceful settlement of international disputes.

Key words: Good offices, Mediation, International disputes settlement, International Law

* Овај рад је примљен 07. априла 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

