



LIETUVOS RESPUBLIKOS
SEIMAS

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KANCELIARIJOS
INFORMACIJOS IR KOMUNIKACIJOS DEPARTAMENTO
TYRIMŲ SKYRIUS

Gedimino pr. 53, 01109 Vilnius Tel.: (8 5) 239 6170 / 239 6185
El. p.: tyrimai@lrs.lt; info@lrs.lt; ikd@lrs.lt www.lrs.lt/info

**Analitinė apžvalga
20/26**

2022-04-05

**Karas Ukrainoje:
pasirinkimai tarp Jungtinių Tautų taikos palaikymo misijos ir Rusijos „taikdarystės“?**

2022 m. vasario 24 d. Rusijos ginkluotosios pajėgos pradėjo Ukrainos karinių ir civilinių objektų bombardavimą ir tuo pat metu įsiveržė į jos teritoriją iš Rusijos, Baltarusijos, okupuoto Krymo bei prorusiškų separatistų kontroliuojamų Donecko ir Luhansko „respublikų“. Sulig šiuo masiniu puolimu prasidėjo naujas etapas Ukrainos kovose dėl teritorinio vientisumo, kurios vyksta nuo 2014 m. Rusijos prezidentas Vladimiras Putinas, kaip pagrindinį karo prieš Ukrainą tikslą, iškėlė kaimyninės šalies demilitarizaciją ir denacifikaciją, o užpuolimo pretekstui sukurti kelias dienas prieš agresiją pradėjo rengti provokacijas pasienyje bei separatistų kontroliuojamose teritorijose. Praėjus mėnesiui nuo invazijos pradžios vis labiau akivaizdu, kad tai plačiausio masto ir rimčiausias pasekmes turintis posovietinis konfliktas per 30 m. nuo Sovietų Sąjungos žlugimo – vien kovo pabaigoje Europoje fiksuota didžiausia pabėgėlių krizė nuo Antrojo pasaulinio karo¹.

2022 m. kovo 2 d. Jungtinių Tautų (JT) Generalinė asamblėja neeilinėje sesijoje, sušauktoje dėl karo Ukrainoje, tvirta balsų dauguma priėmė rezoliuciją, kuria pasmerkė Rusijos agresiją ir pareikalavo Rusiją nedelsiant ir besąlygiškai atitraukti visas ginkluotąsias pajėgas už tarptautinės bendruomenės pripažįstamų Ukrainos teritorijos ribų. Už rezoliuciją balsavo 141 iš 193 pasaulio valstybių².

Ukrainos – Rusijos karas iš naujo iškėlė klausimą dėl JT, kaip tarptautinius konfliktus spręsti pajėgios organizacijos, reikšmės. Nuo pat JT įkūrimo organizacija atliko itin aktyvų vaidmenį sprendžiant tarptautinius konfliktus: iš viso pasaulyje sankcionavo 71 taikos palaikymo misiją, iš kurių 12 šiandien vis dar tebevykdomos. Diskusijos dėl JT taikos palaikymo misijos prasidėjo ir po 2014 m. karo Rytų Ukrainoje pradžios. Vis dėlto, organizacijai iki šiol nepavyko pasiekti iš esmės jokio progreso kuriant ar užtikrinant taiką Ukrainoje – šiuo metu vykstantis karas yra aiškus ir pakankamas to įrodymas.

Šiame darbe apžvelgiamos ligšiolinio JT pasyvumo Ukrainoje priežastys, vertinamos JT veiklos perspektyvos dabartinių įvykių kontekste. Bus ieškoma atsakymų į šiuos klausimus: kada inicijuojamos JT taikos palaikymo misijos ir kokie yra formalieji reikalavimai joms; kodėl ligi šiol JT nesiėmė jokių reikšmingesnių veiksmų, kad išspręstų konfliktą Ukrainoje; kokį vaidmenį JT vaidino kitų posovietinių konfliktų atvejais ir kokios alternatyvios „taikdarystės“ formos egzistuoja šiame regione; galiausiai, atsižvelgiant į dabartinę įvykių Ukrainoje dinamiką, kokį potencialą veikti turi JT, siekdamas prisidėti prie taikos ir saugumo užtikrinimo Ukrainoje?

¹ Ukraine Refugee Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

² Aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly:
<https://digitallibrary.un.org/record/3959039>

Kada inicijuojamos JT taikos palaikymo misijos?

Taikos palaikymas, kaip tai apibrėžia JT, yra būdas padėti konfliktuojančioms šalims pasiekti taiką, kuri nebūtų laikina, pasižymėtų tvarumu. Nors termino „taikos palaikymas“ Jungtinių Tautų Chartijoje nėra, paprastai laikoma, kad šio tipo misijų pagrindai glūdi dokumento 6 ir 7 skyriuose: 6 skyriuje aprašomos JT Saugumo Tarybos galios tiriant konfliktus ir tarpininkaujant juose, o 7 skyriuje nurodomi Saugumo Tarybos įgaliojimai skelbiant ekonomines, diplomatinės ir karines sankcijas, o taip pat karinės jėgos panaudojimo galimybės, sprendžiant konfliktus³. Praktikoje JT misijas dažniausiai sudaro kariniai vienetai, policijos pajėgos ir civiliai darbuotojai, kurie stebi po konfliktų vykstančius taikos procesus bei padeda buvusioms konflikto dalyvėms įgyvendinti tarpusavio įsipareigojimus. Taikos palaikymo misijos gali būti įvairiausių formų, atsižvelgiant į praktinius situacijos aspektus: pasitikėjimo stiprinimo priemonių įgyvendinimas, valdžios pasidalijimo susitarimų įgyvendinimas, rinkimų priežiūra, teisės viršenybės užtikrinimas ir stiprinimas, ekonominio bei socialinio vystymosi užtikrinimas ir kita.⁴

Taikos palaikymo misijų iniciatyvos teisė pagal JT Chartiją priklauso JT Saugumo Tarybai, kurią sudaro 5 nuolatinės valstybės narės (JAV, Jungtinė Karalystė, Kinija, Rusija, Prancūzija) ir 10 laikinų narių, besikeičiančių rotacijos principu (šiuo metu: Airija, Albanija, Brazilija, Gana, Gabonas, Indija, Jungtiniai Arabų Emyratai, Kenija, Meksika, Norvegija). Taikos palaikymo misijos inicijuojamos priimant JT Saugumo Tarybos rezoliucijas, už kurias, pagal JT Chartijos 27 straipsnį⁵, balsuoti turi bent 9 Saugumo Tarybos narės, įskaitant visas 5 nuolatinės nars, turinčias veto teisę – bent vienos nuolatinės narės neigiamas balsas užkerta kelią rezoliucijos priėmimui.

Saugumo Taryba, spręsdama, ar konkrečioje situacijoje egzistuoja galimybė taikos palaikymo misijai, vertina daugybę sąlygų, iš kurių svarbiausios:

- 1) ar konflikte jau galioja paliaubos ir ar šalys yra įsipareigojusios taikos procesui, kuriuo siekiama politinio susitarimo;
- 2) ar egzistuoja aiškus politinis tikslas, kuris atspindėtų JT taikos palaikymo misijos mandate;
- 3) ar yra galimybė tiksliai apibrėžti JT misijos formą;
- 4) ar bus užtikrintas JT personalo saugumas, visų pirma – ar iš pagrindinių konflikto šalių galima gauti pagrįstas garantijas dėl JT personalo saugumo.

JT Chartija nurodo, kad Generalinė Asamblėja neturi teisės svarstyti ar teikti kokias nors rekomendacijos Saugumo Tarybos nagrinėjamiems taikos ir saugumo klausimams, o Saugumo Tarybos priimami sprendimai turi įpareigojančią galią visoms JT narėms.

Nepaisant to, egzistuoja teorinė galimybė, kai Generalinė Asamblėja gali imtis iniciatyvos sprendžiant taikos ir saugumo klausimus.

Pagal 1950 m. lapkričio mėn. Generalinės Asamblėjos rezoliuciją „Vieningai už taiką“ (Rezoliucija 377 (V))⁶ tam tikrais atvejais, jei Saugumo Taryba nesiima veiksmų taikai ir saugumui užtikrinti dėl nuolatinės narės veto, Generalinė Asamblėja turi teisę veikti. Rezoliucijoje numatoma, jog egzistuojant aiškiai grėsmei taikai, taikos pažeidimams arba agresijos aktams, kurių akivaizdoje Saugumo Taryba negeba rasti kompromiso ir priimti būtinų sprendimų, Generalinė Asamblėja gali imtis svarstyti šį klausimą ir pateikti rekomendacijas JT narėms dėl kolektyvinių priemonių tarptautinei taikai užtikrinti ir saugumui palaikyti arba atkurti.

³ United Nations Charter: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

⁴ Principles of Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>

⁵ Voting System: <https://www.un.org/securitycouncil/content/voting-system>

⁶ Resolution 377 (V): [https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)

Šia rezoliucija JT taikos palaikymo istorijoje buvo pasinaudota tik vieną kartą, kai 1956 m. Generalinės Asamblėjos iniciatyva Artimuosiuose Rytuose buvo įsteigtos Pirmosios JT nepaprastosios pajėgos (UNEF I), kurių tikslas buvo sureguliuoti prasidėjusią Sueco kanalo krizę ir sustabdyti Jungtinės Karalystės, Prancūzijos ir Izraelio pradėtą Egipto invaziją, kurios tikslas buvo nuversti tuometinį Egipto prezidentą ir perimti Sueco kanalo kontrolę⁷. Būtent tuometinės Sovietų Sąjungos, palaikiusios Egipto režimą, iniciatyva buvo nuspręsta nepaisyti dviejų Saugumo Tarybos narių veto ir organizuoti rizikingą taikos palaikymo misiją.

Taigi, pagal JT dokumentus, Rusijos veto Saugumo Taryboje neužkerta kelio Generalinei Asamblėjai organizuoti teisėtus tarptautinės bendruomenės veiksmus taikos atkūrimui ar įtvirtinimui Ukrainoje.

Kodėl JT iki šiol nepajėgė sureguliuoti Ukrainos krizės?

Vien JT Chartijoje įtvirtinta tvarka sukuria prielaidas Rusijai stabdyti bet kokius globaliai prižiūrimus taikos procesus Ukrainoje, kurie būtų nesuderinami su Rusijos interesais. Tai galima laikyti pagrindine priežastimi, kodėl iki šiol JT iš esmės yra paralyžiuota konfliktų Ukrainoje klausimais, nors pati Ukraina ne kartą buvo pareiskusi pageidavimą taikos misijai. Pastebėtina, kad ir Kinijos, oficialiai deklaruojančios neutralumą konflikto atžvilgiu, suinteresuotumas nešališku taikos procesu Ukrainoje yra abejotinas – ji susilaikė nuo balsavimo tiek dėl Saugumo Tarybos, tiek Generalinės Asamblėjos rezoliucijų, smerkiančių Rusijos agresiją prieš Ukrainą.

Politiniu lygiu svarstymai dėl JT taikdarių siuntimo į Ukrainą prasidėjo dar 2015 m. vasarį, kai Ukrainos prezidentas Petro Porošenko paprašė JT inicijuoti taikos palaikymo misiją, kuri užtikrintų, kad laikomasi pirmosios Minsko sutarties, pagal kurią buvo numatytas tiek Ukrainos, tiek separatistų sunkiosios ginkluotės atitraukimas nuo kontaktinės linijos, išipareigojimų. Tuomet ši pasiūlymą Rusija atmetė. Vis dėlto, jau 2017 m. rugsėjį pats Vladimiras Putinas paminėjo, jog matytų galimybę dislokuoti JT taikdarius Donbase.

Ekspertų vertinimu, 2015 m. Donbase jau egzistavo visos prielaidos JT taikdarių dislokavimui, kadangi konfliktas tarp Ukrainos ir prorusiškų separatistų buvo perėjęs iš intensyvios į pasyvesnę arba „užšalusią“ fazę⁸. JT Saugumo Taryba, kaip pagrindinį kriterijų taikos palaikymo misijos poreikiui, būtent tai ir vertina: ar tarp šalių egzistuoja paliaubų sutartis ir išipareigojimai siekti taikos ir diplomatinio konflikto sprendimo⁹. Teoriškai šias prielaidas sukūrė Minsko susitarimai, tačiau praktikoje jie nebuvo įgyvendinti dėl šalių tarpusavio nepasitikėjimo. Analitikų ir ekspertų

⁷ 1956 m. liepą Egiptas nacionalizavo Sueco kanalo kompaniją, nepaisant Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės protesto. 1956 m. spalio 29 d. Izraelio pajėgos pradėjo puolimą prieš Egiptą ir užėmė Sinajų bei Gazos ruožą. Po kelių dienų britų ir prancūzų kariai išsilaipino Sueco kanalo zonoje, siekdami perimti jo kontrolę. JT Saugumo Tarybai nepavyko priimti rezoliucijos dėl taikos proceso dėl Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės veto. Pagal Rezoliuciją 377 (V) šis klausimas buvo perduotas Generalinei Asamblėjai, kuri lapkričio 1–10 d. susirinko į neeilinę sesiją. Asamblėja paragino šalis nutraukti ugnį ir išvesti visas užsienio pajėgas iš okupuotų teritorijų ir įsteigė JT UNEF I misiją. Į konflikto zoną išsiuntus JT misijos pajėgas, prancūzų ir britų pajėgos paliko Sueco kanalo zoną iki 1956 m. gruodžio 22 d., o Izraelio pajėgos buvo išvestos iki 1957 m. kovo 8 d. UNEF I sukūrimas buvo reikšminga naujovė Jungtinėse Tautose. Tai nebuvo tam metui būdinga taikos įtvirtinimo (*peace-enforcement*) operacija, kaip tai numatyta Jungtinių Tautų Chartijos 42 straipsnyje, o verčiau taikos palaikymo (*peacekeeping*) operacija, kurios pagrindas buvo konflikto šalių bendradarbiavimas. Pagrindinė JT misijos funkcija buvo prižiūrėti trijų okupacinių pajėgų pasitraukimą ir, jam pasibaigus, veikti kaip buferis tarp Egipto ir Izraelio pajėgų bei užtikrinti nešališką paliaubų priežiūrą. UNEF I, Egipto vyriausybei pritarus, buvo dislokuota tik Egipto teritorijoje, ir patruliavo ties Egipto ir Izraelio paliaubomis nustatyta demarkacijos linija bei tarptautine siena į pietus nuo Gazos ruožo iki 1967 m. Daugiau: *UNEF I*: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr1.html>

⁸ *Ukraine needs UN peacekeepers. Here's why*: <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-needs-un-peacekeepers-heres-why/>

⁹ *Role of the Security Council*: <https://peacekeeping.un.org/en/role-of-security-council>

nuomone, taikdariai, kaip trečioji šalis, įsiterpusi tarp dviejų konflikto dalyvių, būtų vienintelė jėga, galėjusi palenkti abi konflikto dalyves dėl Minsko susitarimų, kurie numatė Donecko ir Luhansko sričių reintegraciją į Ukrainą, įgyvendinimo¹⁰. Jų teigimu, JT taikos palaikymo misija būtų buvusi politiškai naudinga ne tik Ukrainai, siekiančiai neginkluotu būdu stabilizuoti situaciją Donecko ir Luhansko srityse, bet ir Rusijos valdžiai, siekiančiai išsaugoti savo visuomenės, kurios didelė dalis palaikė agresyvią užsienio politiką su tikslu neva ginti kaimyninėje šalyje gyvenančių rusų teises, palaikymą.

Vis dėlto, nuo pat diskusijų pradžios išryškėjo esminiai skirtumai tarp Kijevo ir Maskvos požiūrių į Ukrainos ateitį. Tai lėmė ir nesutaikomus skirtumus tarp skirtingų šalių pasiūlytų JT misijų: nebuvo sutariama nei dėl vietos, kurioje turėtų būti dislokuoti taikdariai, nei dėl misijos paskirties. Ukraina pageidavo, kad taikdariai būtų dislokuoti separatistų kontroliuojamose Donecko ir Luhansko teritorijose, užtikrintų jų nusiginklavimą, Rusijos ginkluotės ir pajėgų išvedimą iš šių teritorijų ir ypatingą dėmesį kreiptų oficialios Ukrainos – Rusijos sienos kontrolei, užtikrinant, jog iš Rusijos separatistams nebebūtų teikiama karinė pagalba. Tuo tarpu Rusija reikalavo, kad JT taikdariai būtų dislokuojami tik ties kontaktine linija, skiriančia Ukrainos ir separatistų kontroliuojamas teritorijas, o jų misija apsiribotų tik ESBO stebėtojų apsaugos užtikrinimu¹¹. Kijevas ir Vakarai tokį formatą kategoriškai atmetė, argumentuojant, jog tai ne tik neužtikrintų Minsko susitarimų įgyvendinimo, bet ir faktiškai pagilintų separatistų kontroliuojamų regionų atskirtį nuo Ukrainos ir priklausomybę nuo Kremliaus.

Svarstyimuose dėl JT taikos palaikymo misijos dalyvavo ir nevyriausybinių organizacijų. Atsakydamas į Maskvos pasiūlymą 2018 m. vasario mėn., buvęs NATO generalinis sekretorius Andersas Foghas Rasmussenas, kurio politinių konsultacijų grupė vykdė strateginę kampaniją, pavadintą „Ukrainos iniciatyva“, pateikė išsamų pasiūlymą dėl JT taikos palaikymo pajėgų Rytų Ukrainoje¹². „Ukrainos iniciatyvos“ pasiūlyme akcentuota, kad jau vykstanti ESBO misija tam tikru mastu yra ir taikos palaikymo misija, tačiau ESBO misijos veikloje pasigendama aiškaus politinio tikslo. „Ukrainos iniciatyvos“ pasiūlytame taikos palaikymo misijos projekte šiuo tikslu siūlyta akcentuoti 2015 m. Minsko susitarimų įgyvendinimą. Šiam pasiūlymui Rusija taip pat nepritarė.

Kelis metus trukę pasikeitimai pasiūlymais ir vizijomis tarp skirtingų šalių dėl to, kaip galėtų atrodyti JT misija Ukrainoje, vaisių nedavė. Kai kurių ekspertų vertinimu, sutarimo nepavyko rasti dėl to, kad dvi pagrindinės konflikto šalys – Rusija ir Ukraina – vis dar prioritetą teikia ne taikos siekiui, o savo interesų realizavimui beveik nesileidžiant į jokių kompromisus¹³. Ukrainos atveju – tai teritorijos kontrolės susigrąžinimas tarptautinės bendruomenės pripažįstamose ribose ir su euroatlantine integracija susijusios ambicijos. Rusijos atveju – įtvirtinti Krymo aneksijos faktą, išlaikyti įtaką separatistinėse „respublikose“ ir užkirsti kelią Ukrainos euroatlantinės integracijos ambicijoms. Tarp šalių nesant pakankamo suinteresuotumo taika ir realaus sutarimo dėl jos sąlygų, JT taikdarių tarpininkavimas tampa ypač komplikuoju ir vargiai efektyviu.

¹⁰ *UN peacekeeping in Donbas? The stakes of the Russia-Ukraine conflict:*

https://ecfr.eu/article/commentary_un_peacekeeping_in_donbas_the_stakes_of_the_russia_ukraine_conflict/

¹¹ *10 things you need to know about UN peacekeepers in Donbas:* <https://uacrisis.org/en/60575-10-things-need-know-un-peacekeepers-donbas>

¹² *Why a UN Peacekeeping Mission in Ukraine Is Doomed to Fail:* <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/why-un-peacekeeping-mission-ukraine-doomed-fail-32116>

¹³ Ten pat.

Posovietiniai konfliktai ir alternatyvi rusiška „taikdarystė“

Žvelgiant į JT vaidmenį kitų posovietinių konfliktų taikos procesuose, JT negebėjimas veikti Ukrainoje neturėtų stebinti. Iš visų posovietinių konfliktų, kurių šiandien skaičiuojama virš 30, JT taikos palaikymo misijos buvo organizuotos tik 2 atvejais: Sakartvele ir Tadžikistane. Sakartvelo atveju JT taikos palaikymo misija vyko 1993–2009 m., jos tikslas buvo prižiūrėti paliaubų sutarčių, sudarytų tarp Sakartvelo ir Abchazijos separatistų, įgyvendinimą¹⁴. Tadžikistane JT misija vyko 1994–2000 m. su tikslu prižiūrėti, kaip laikomasi paliaubų po pilietinio karo tarp vyriausybės ir opozicijos pajėgų¹⁵. Tiek įgaliojimų, tiek pajėgų skaičiaus mastu tai buvo palyginti nedidelės apimties misijos.

Būtų klaidinga susieti menką JT aktyvumą posovietinėje erdvėje tik su Rusijos, kaip nuolatinės Saugumo Tarybos narės įtaka organizacijoje ir ambicijomis kaimynystėje. Didelę reikšmę turėjo ir platesnis kontekstas – po šaltojo karo susiformavusi nauja tarptautinė sistema ir pasikeitęs JT vaidmuo pasaulyje. 1989–1994 m. globaliu mastu stipriai išaugo JT aktyvumas – Saugumo Taryba šiuo laikotarpiu pasižymėjo išaugusiu konsensusu ir inicijavo net 20 naujų taikos palaikymo misijų visame pasaulyje, o JT taikdarių skaičius išaugo nuo 11 000 iki 75 000.

Vis dėlto, bendra ankstesnių misijų sėkmė kūrė nepagrįstus JT taikdariškos veiklos lūkesčius, kurie viršijo realius organizacijos pajėgumus. Ši situacija išryškėjo jau 90-ųjų viduryje, kai Saugumo Taryba nebegebėjo suteikti nei pakankamai tvirtų mandatų, nei numatyti reikiamų išteklių taikos palaikymo misijoms. Tai privertė JT iš naujo permąstyti savo vaidmenį tarptautinėje sistemoje ir atsargiau imtis taikos kūrimo bei palaikymo iniciatyvų¹⁶.

Ši situacija sukūrė itin palankią terpę rasti naujo tipo taikos palaikymo misijoms, kurios būtų inicijuojamos nebe JT, o regioninių tarptautinių organizacijų arba net atskirų valstybių. Tuo visai sėkmingai savo kaimynystėje naudojosi Rusija, kurios „taikdariai“ skirtingais laikotarpiais, skirtingais tikslais, skirtinga apimtimi ir skirtingais legitimumo laipsniais (o kartais ir paprasčiausiomis jo imitacijomis) rasdavosi Moldovos, Sakartvelo, Tadžikistano, Armėnijos, Kazachstano, o pastaruoju metu – jau ir Ukrainos teritorijose¹⁷.

JT nėra monopolizavusi taikos palaikymo teisių tik savo organizacijos rėmuose, ji pripažįsta ir tarptautinių regioninių organizacijų teisę inicijuoti tokio tipo misijas, o JT Chartija numato JT ir šių organizacijų bendradarbiavimo galimybes taikos palaikymo srityje (VIII sk., 52 str.)¹⁸. Tarp daugelio JT pripažįstamų regioninių tarptautinių organizacijų yra ir Rusijos dominuojamos Nepriklausomų valstybių sandrauga (NVS) bei Kolektyvinio saugumo sutarties organizacija (KSSO)¹⁹. NVS yra kai kuriais aspektais į ES panaši organizacija – tai ekonominiu, politiniu ir kariniu bendradarbiavimu pagrįstas blokas, vienijantis 9 posovietines respublikas: Armėniją, Azerbaidžaną, Baltarusiją, Kazachstaną, Kirgiziją, Moldovą, Rusiją, Tadžikistaną ir Uzbekistaną. Tuo tarpu KSSO yra išskirtinai karinio pobūdžio posovietinių valstybių aljansas, vienijantis 6 nares: Armėniją, Baltarusiją, Kazachstaną, Kirgiziją, Rusiją ir Tadžikistaną. Su šių organizacijų mandatu, kartais net bendradarbiaujant su JT, Rusijos taikdariai buvo dislokuoti Sakartvelo, Tadžikistano, Kazachstano teritorijose. Vis dėlto, šiandieninė Rusija dažniausiai palaiko „taikdarius“ pajėgas užsienio teritorijose

¹⁴ Georgia - UNOMIG – Background: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomig/background.html>

¹⁵ United Nations Mission of Observers in Tajikistan:

https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Mission_of_Observers_in_Tajikistan

¹⁶ Our history: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>

¹⁷ Putin's "Peacekeepers": <https://theglobalobservatory.org/2022/02/putins-peacekeepers/>

¹⁸ United Nations Charter (full text): <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

¹⁹ Collective Security Treaty Organization: https://en.odkb-csto.org/international_org/un/o_sotrudnichestve_odkb_s_oon/

nepaisydama JT nustatytų taikdarystės principų, pažeidžiant tarptautinės teisės nuostatas ir valstybių suverenitetą.

Pirmoji tokio tipo Rusijos „taikos palaikymo“ misija buvo sukurta 1992 m. nuo Moldovos *de facto* atskilusiame **Padniestrės** regione po 5 mėn. trukusio karinio konflikto tarp Moldovos vyriausybės pajėgų ir Padniestrės separatistų, remiamų regione dislokuotų buvusios SSRS 14-osios armijos dalinių. Konfliktas baigėsi 1992 m. liepos 29 d. paliaubomis, kurių sutartį pasirašė Moldovos, Rusijos ir Padniestrės vadovai. Sutartis numatė Rusijos taikdarių dislokavimą Padniestrės teritorijoje, tačiau neįtvirtino jokie termino iki kada jie privalo palikti šalį. 1999 m. ESBO viršūnių susitikime Moldova ir Rusija pasirašė ekonominio bendradarbiavimo sutartį, kuria, tarp kitų punktų, Rusija pasižadėjo iki 2002 m. pabaigos išvesti savo pajėgas iš Padniestrės. Įvairiais skaičiavimais šiandien Padniestrėje vis dar dislokuota apie 1500 Rusijos karių, kuriuos Maskva vadina „taikdariais“, nors nuo 2003 m. jų buvimui *de jure* Moldovai priklausančioje teritorijoje (Padniestrės nepriklausomybės iki šiol nėra pripažinusi net ir Maskva) nebėra jokio teisinio pagrindo²⁰.

Tiek Moldova, tiek JT nuolat kartoja reikalavimus Rusijai išvesti savo „taikdarius“ iš Padniestrės. 2003 m. Rusija buvo iškėlusį Moldovai „taikdarių“ išvedimo sąlygas – šalies federalizacijos planą, pagal kurį Padniestrei būtų suteiktos ypatingos autonomijos teisės²¹. Panašų scenarijų Ukrainai, siekiant tariamo separatistinių Donbaso teritorijų reintegravimo, siūlė ir vienas pagrindinių V. Putino ideologų, jo buvęs patarėjas Vladislavas Surkovas²².

Padniestrėje Rusijos pajėgos, dažnu atveju net nesidangstydamos, atlieka su taikos palaikymu tarptautinės teisės požiūriu nesuderinamus veiksmus, pavyzdžiui: reguliariai dalyvauja bendrose karinėse pratybose kartu su Padniestrės separatistų ginkluotosiomis pajėgomis. Stiprėjant tarptautiniam spaudimui dėl šios situacijos 2016 m. birželio 27 d. Padniestrėje įsigaliojo naujas įstatymas, numatantis iki 7 m. laisvės atėmimo bausmę už viešus pareiškimus, kuriais būtų kritikuojama vadinamoji Rusijos taikos palaikymo misija, arba pateikiamos „klaidingos“ jos interpretacijos²³.

Sakartvele esančiuose **Pietų Osetijos ir Abchazijos** regionuose susiklostė panaši situacija. Po 1991–1992 m. ginkluoto konflikto tarp Sakartvelo vyriausybės ir separatistų pajėgų 1992 m. birželio 24 d. buvo pasirašyta Sočio sutartis tarp Tbilisio ir Maskvos, pagal kurią buvo įkurta Jungtinė Gruzijos ir Osetijos konfliktų sprendimo kontrolės komisija – taikos palaikymo organizacija, veikusi Pietų Osetijos teritorijoje 1992–2008 m., sudaryta iš 4 narių – Pietų Osetijos, Šiaurės Osetijos, Sakartvelo ir Rusijos²⁴. Vien tokia organizacijos sudėtimi buvo užtikrintas Rusijos dominavimas. Organizacija Pietų Osetijos teritorijoje palei administracines jos ribas dislokavo taikdarių pajėgas, sudarytas iš Rusijos ir Sakartvelo karių. Pagal sutartį Pietų Osetijai nebuvo suteiktas teisinis pripažinimas, todėl faktiškai jos taikdariai buvo dislokuoti po Šiaurės Osetijos – Rusijai priklausančios respublikos – vėliava. Nors sutartyje buvo pripažinta, kad Pietų Osetija yra Sakartvelo

²⁰ BIRN Fact-Check: What Must be Done for Russian Forces to Leave Transnistria?

<https://balkaninsight.com/2021/01/22/birn-fact-check-what-must-be-done-for-russian-forces-to-leave-transnistria/>

²¹ Ten pat.

²² Interview: 'An overdose of freedom is lethal to a state,' says former key Putin adviser:

<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/interview-an-overdose-of-freedom-is-lethal-to-a-state-says-former-key-putin-adviser-1.4598641>

²³ La Tiraspol, faci pușcărie, dacă negi „rolul pozitiv” al armatei ruse:

<http://beta.deschide.md/ro/news/social/28991/La-Tiraspol-faci-pu%C8%99c%C4%83rie-dac%C4%83-negi-%E2%80%99Erolul-pozitiv%E2%80%9D-al-armatei-ruse.htm>

²⁴ Соглашение "О принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта":

<https://web.archive.org/web/20110725145519/http://www.caucasica.org/docs/detail.php?ID=1329&PHPSESSID=85ce24d286e083a2941a5edb041f4078>

dalis, faktiškai didžiąją dalį šios teritorijos kontroliavo separatistai²⁵. Rusijos iniciuota Sočio sutartis Sakartvelo vyriausybei 1992 m. buvo primesta ypatingai nepalankiu metu, nusilpusiai kariuomenei vienu metu patiriant tiek Abchazijos, tiek Pietų Osetijos separatistų spaudimą. Nors Rusija save pristatė kaip konflikto tarpininkę, Sočio sutartimi ji užsitikrino tiek savo įtaką Pietų Osetijoje, tiek palankias sąlygas kliudyti Sakartvelo integracijai į vakarietiškas sąjungas.

Augant įtampai tarp separatistų ir Tbilisio 2008 m. kovo mėnesį Sakartvelas pasitraukė iš Rusijos dominuojamos komisijos ir pareikalavo naujo taikos palaikymo formato, iš kurio būtų pašalinta Šiaurės Osetija, po kurios priedanga taikos palaikyme dalyvauja *de jure* pripažinimo neturinčios Pietų Osetijos pajėgos, ir įtrauktos ES, ESBO ir Pietų Osetijos laikinoji administracija – 2007 m. balandį įkurtas teisinis subjektas, Sakartvelo pripažintas kaip teisėta Pietų Osetijos valdžia²⁶. Rusija šiuos pasiūlymus atmetė. 2008 m. gegužę Rusija pradėjo didinti savo vadinamąjį taikos palaikymo kontingentą ne tik Pietų Osetijoje, bet ir Abchazijoje, be to, Rusijoje prasidėjo karinės pratybos, kurių vienas iš tikslų buvo organizuoti paramą rusų taikdariusiems konflikto Pietų Osetijoje atveju. Galiausiai 2008 m. rugpjūtį, prasidėjus osetinų separatistų ir Sakartvelo vyriausybės pajėgų apsikėitimui ugnimi, rusų taikdariai faktiškai prisijungė prie osetinų karinės kampanijos prieš Tbilisį. Sakartvelo kariuomenei atidengus ugnį prieš vadinamuosius rusų taikdarius, Maskva tuo pasinaudojo kaip pretekstu įsiveržimui į Sakartvelo teritoriją.

Invazija vyko ne tik iš Rusijos, bet ir Abchazijos teritorijos, kurioje buvo dislokuotas kitas rusų taikdarių kontingentas. Pastebėtina, kad Abchazijos atveju iki 2008 m. tai buvo didesnio legitimumo misija, turėjusi tiek NVS (kuriai tuo metu Sakartvelas dar priklausė), tiek JT mandatus. Be to, tuo metu ties demarkacine Abchazijos riba veikė ir JT stebėjimo misija (UNOMIG), kurios kontroliuojamą saugumo zoną 2008 m. rugpjūtį Sakartvelą puolanti Rusijos armija pažeidė. 2009 m. Rusija Saugumo Taryboje vetavo JT misijos Sakartvele pratęsimą ir tais pačiais metais jos teritorijoje JT pajėgų nebeliko. Tuo tarpu Abchazijoje, nors NVS taikos palaikymo misija oficialiai baigėsi dar 2008 m., rusų „taikdariai“ tebėra dislokuoti ir šiandien.

JT išskiria tris esminius principus, kuriais turi vadovautis bet kurios taikos palaikymo misijos: konfliktuojančių šalių sutikimas dėl misijos, taikdarių nešališkumas ir jėgos nenaudojimas, išskyrus saviginos atvejus²⁷. Moldovoje ir Sakartvele rusų taikdariai 1992 m. buvo dislokuoti gavus visų konfliktuojančių šalių sutikimą, tačiau ignoruojant nešališkumo principą. Ekspertai pastebi, kad šios Rusijos misijos turėjo aiškią politinę motyvaciją – Kremlius buvo suinteresuotas savo įtakos ir kontrolės ties separatistiniais regionais didinimu. Dėl to Rusijos tariamai vykdomas taikos kūrimas šiose valstybėse iš tiesų baigdavosi ne taika, o „išsaldytais konfliktais“²⁸.

Lygiagrečiai „taikos palaikymo“ misijoms, kad užsitikrintų savo įtaką, tiek Sakartvele, tiek Moldovoje Kremlius vykdė ir kitus veiksmus, pavyzdžiui, itin aktyviai dalija Rusijos pasus separatistinių regionų gyventojams. Tai leidžia Kremlui pateisinti vadinamųjų taikdarių buvimą šiose teritorijose, kaip neva būtiną savo piliečių saugumo garantiją. Šiuo pagrindu Rusija iki šiol nepaiso Moldovos ir Sakartvelo reikalavimų išvesti pajėgas iš teisėtų jų teritorijų.

Pastaruoju metu trys naujos rusiškos „taikdarystės“ iniciatyvos realizuotos **Kalnų Karabache, Kazachstane ir Rytų Ukrainoje**. Nuo 2020 m. lapkričio Kalnų Karabache dislokuotas

²⁵ Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly:

https://web.archive.org/web/20070613045158/http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/caucasus/183_georgia_s_south_ossetia_conflict_make_haste_slowly.pdf

²⁶ Tbilisi Proposes New Negotiating Format for S. Ossetia:

<https://web.archive.org/web/20080813054707/http://www.civil.ge/eng/article.php?id=17244>

²⁷ Principles of peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>

²⁸ Russia's Peacekeeping in the South Caucasus: <https://www.mei.edu/publications/russias-peacekeeping-south-caucasus>

apie 2000 rusų kontingentas, nors turi Armėnijos ir Azerbaidžano sutikimą, ekspertams kelia abejonių dėl Maskvos nešališkumo, įtariant, kad eilinį kartą Rusija gali siekti plėsti savo įtaką regione, kuris priskiriamas „artimojo užsienio“ sąvokai – Rusijos kaimyninėms teritorijoms, kurias ji apibūdina kaip savo įtakos sferą²⁹. Kazachstano misija, įvykusi 2022 m. sausį, yra pirmoji KSSO inicijuota vadinamoji taikos palaikymo kampanija, kurioje šalia Rusijos pajėgų dalyvavo ir kitos organizacijos narės: Armėnija, Baltarusija, Tadžikistanas. Nors formaliu požiūriu misija teisėta, įtariama, kad „taikdarių“ pajėgos buvo panaudotos malšinant kilusius protestus ir ginant režimą³⁰.

*Galiausiai 2022 m. vasario 21 d., iš karto po Donecko ir Luhansko „respublikų“ nepriklausomybės pripažinimo Maskvoje, vienašališku Kremliaus sprendimu į šias teritorijas buvo įvestos Rusijos „taikos palaikymo“ pajėgos, kurios netrukus pasirodė esančios tik pasiruošimo platesnei karinei kampanijai prieš Ukrainą dalis*³¹.

Kokios JT veiksmų Ukrainoje perspektyvos?

*Tiek ligšioliniai Rusijos veiksmai Ukrainoje, tiek kitose posovietinės erdvės valstybėse leidžia aiškiai suprasti, jog ji nėra suinteresuota globaliai prižiūrėti ir nešališku taikos procesu Ukrainoje. Tą pagrindžia ir Rusijos atstovų pasisakymai tiek JT Saugumo Taryboje, tiek Generalinėje Asamblėjoje*³². Iš Ukrainos pusės pasirodė net svarstymai dėl Rusijos pašalinimo iš Saugumo Tarybos, tačiau ekspertai teigia, jog toks scenarijus nėra realistiškas³³. Be didelio entuziazmo įvertintas ir kitas radikalus pasiūlymas – Lenkijos valdančiosios partijos pirmininko Jaroslavo Kačinskio pasiūlymas siųsti NATO taikdarius į Ukrainą³⁴. Šių nuogastavimų negalima būtų pavadinti nepagrįstais – NATO jau turi patirtį, kai jos vykdyta taikos palaikymo misija 1999 m. Kosove vos nevirto ginkluota konfrontacija su rusų pajėgomis³⁵.

Diplomatinį priemonių greičiausiai nepakaks konflikto išsprendimui, tačiau augantis tradiciškai neutralių valstybių aktyvumas Ukrainos klausimu gali padidinti spaudimą Rusijai leisti į tam tikrus kompromisus, o tai sukurtų palankią terpę realiems JT veiksams Ukrainoje. Nors apie taiką kalbėti dar anksti, vykstančiame konflikte jau išryškėjo problemos, kurių sprendimu galėtų būti suinteresuotos visos šalys.

Visų pirma, tai susiję su **branduolinio saugumo klausimais**. Ukrainoje veikia 4 atominės elektrinės – Chmelnickio, Rivnės, Pietų Ukrainos ir Zaporožės – iš viso turinčios 15 branduolinių reaktorių, kurie, 2020 m. duomenimis, sukūrė 71 550 gigavatvalandžių elektros energijos. Pagal šį rodiklį Ukraina užima 7 vietą pasaulyje³⁶.

Nuo karo Ukrainoje pradžios kariniai veiksmai buvo užfiksuoti šalia dviejų Ukrainoje esančių atominių elektrinių (AE). Vasario 24 d. rusų pajėgos užėmė Černobylio AE, kurioje nebėra veikiančių

²⁹ Russian Troops in Nagorno-Karabakh 'Clearly a Win for Moscow': <https://foreignpolicy.com/2020/11/25/russian-troops-nagorno-karabakh-peacekeepers-win-moscow-armenia-azerbaijan/>

³⁰ Putin's "Peacekeepers": <https://theglobalobservatory.org/2022/02/putins-peacekeepers/>

³¹ Putin orders troops into eastern Ukraine on 'peacekeeping duties': <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/21/ukraine-putin-decide-recognition-breakaway-states-today>

³² Russia vetoes U.N. Security action on Ukraine as China abstains: <https://www.reuters.com/world/russia-vetoes-un-security-action-ukraine-china-abstains-2022-02-25/>

³³ Russia is blocking Security Council action on the Ukraine war – but the UN is still the only international peace forum: <https://theconversation.com/russia-is-blocking-security-council-action-on-the-ukraine-war-but-the-un-is-still-the-only-international-peace-forum-177885>

³⁴ A Proposed NATO Peacekeeping Mission to Ukraine Could Deepen the Conflict: <https://www.defenseone.com/ideas/2022/03/proposed-nato-peacekeeping-mission-ukraine-could-deepen-conflict/363584/>

³⁵ Confrontation over Pristina airport: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/671495.stm>

³⁶ Top 15 Nuclear Generating Countries: <https://www.nei.org/resources/statistics/top-15-nuclear-generating-countries>

branduolinių reaktorių, tačiau po betoniniu „sarkofagu“ saugoma 1986 m. branduolinės avarijos vieta, pasižyminti aukštu radioaktyvumu. Be to, Černobylyje vis dar veikia branduolinio kuro saugyklos, kurių aušinimui reikalinga elektros energija. JAV valstybės sekretorė vasario 25 d. pranešė, kad 210 asmenų sudarantis Černobylio personalas rusų karių „yra laikomas įkaitais“, nesudaroma galimybė vykdyti darbuotojų rotacijai³⁷.

Kovo 4 d. Enerhodaro mieste esanti Zaporožės AE, turinti 6 veikiančius branduolinius reaktorius, tapo pirmąja pasaulyje atominė elektrinė, nukentėjusia nuo karinių veiksmų: Rusijos artilerijos sviediniai pataikė į mokymų centrą, esantį netoli 1-ojo rektoriaus pastato. Tą pačią dieną Rusijos pajėgos užėmė Zaporožės AE teritoriją.³⁸

Ekspertų teigimu, siekiant užtikrinti Ukrainoje esančių atominių elektrinių saugumą, jų teritorijose galėtų būti sukurtos demilitarizuotos zonos, kurias kontroliuotų JT taikdariai. Tai svarbu padaryti dėl kelių priežasčių. Pirma, turi būti užtikrinta, kad dėl karinių veiksmų į aplinką nebūtų paskleistos radioaktyvios medžiagos. Antra, turi būti garantuotas AE personalo saugumas, kokybiško ir nepertraukiamo darbo galimybės. Trečia, būtina užkirsti kelią bet kokiems bandymams, pasinaudojant konfliktu, neteisėtai išgabenti radioaktyvias medžiagas, kurios gali būti panaudotos gaminant „purvinas bombas“ (nebranduolinę radioaktyvią ginkluotę)³⁹.

Jeigu ši idėja būtų realizuota, tai būtų pirmoji tokio tipo JT misija. Niekada anksčiau JT taikdariai nebuvo siunčiami saugoti branduolinės energetikos objektų, kadangi jokioje teritorijoje, turinčioje tiek daug branduolinių objektų, dar niekada nėra vykęs tokio masto karinis konfliktas.

Antra sritis, kurioje egzistuoja erdvė JT veiklai – **humanitarinių koridorių organizavimas**. Kitaip nei branduolinių objektų apsauga, tai nėra JT organizacijai nepažįstama praktika. Humanitariniai koridoriai – tai maršrutai konflikto zonose, kurie turėtų užtikrinti saugų žmonių ir krovinių judėjimą. Praktikoje humanitariniai koridoriai įgyja labai skirtingas reikšmes priklausomai nuo skirtingų politinių kontekstų ir konfliktų tipų. Humanitariniai koridoriai gali būti tarptautiniai arba vidiniai, varijuoti pagal savo egzistavimo trukmę nuo kelių valandų iki mėnesių. Konfliktuojančios šalys įsipareigoja šiuos koridorius įrengti ir gerbti tik humanitariniais, bet ne politiniais tikslais. Idealiu atveju šių įsipareigojimų laikymąsi prižiūri trečiosios šalys, tokios kaip JT ar ESBO. Efektyvūs humanitariniai koridoriai neįmanomi be konfliktuojančių šalių sutarčių, saugumo garantijų ir diplomatinių kompromisų.⁴⁰

Iki šiol Ukrainoje organizuoti humanitariniai koridoriai nepasižymėjo nei tvarumu nei saugumu. Viena to priežasčių – kol kas neegzistuoja jokia trečioji šalis, kuri prižiūrėtų šių įsipareigojimų įgyvendinimą. Būtent čia gali pasitarnauti JT organizaciniai pajėgumai ir patirtis. Pirmą kartą JT organizavo humanitarinius koridorius Sudano pilietinio karo metu 1990 m. Šiais koridoriais JT teikė humanitarinę pagalbą, daugiausiai maistą, tiek vyriausybės, tiek sukilėlių kontroliuojamoms teritorijoms ir tokiu būdu užkirto kelią badui. 1992–1994 m. Bosnijos karo metu JT organizavo pirmuosius ginkluotų taikdarių kontroliuojamus humanitarinius koridorius, kuriais buvo teikiama humanitarinė pagalba serbų apsuptam Sarajevo miestui. Pažymėtina, kad Bosnijos karo metu gimė ir vienas nesėkmingiausių JT humanitarinės apsaugos pavyzdžių, kai Srebrenicos

³⁷ As it happened: Ukraine deaths as battles rage on day one of Russian invasion:

<https://www.bbc.com/news/live/world-europe-60454795>

³⁸ Russia-Ukraine War and Nuclear Energy: <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine-russia-war-and-nuclear-energy.aspx>

³⁹ <https://inews.co.uk/news/un-peacekeepers-ukraine-power-plants-protect-russia-nuclear-disaster-1503738>

⁴⁰ Ukraine closes humanitarian corridors because it says Russia may attack them:

<https://www.npr.org/2022/03/28/1089167897/ukraine-closes-humanitarian-corridors-because-it-says-russia-may-attack-them>

miestelį, kurį JT Saugumo Taryba buvo paskelbusi kaip „saugią zoną“ nuo karo bėgantiems civiliams, 1995 m. perėmė serbų pajėgos ir nužudė jame virš 8 000 civilių.

Už humanitarinių misijų vykdymą atsako Jungtinių Tautų Humanitarinių reikalų koordinavimo biuras, o jų teisinis pagrindas įtvirtintas JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje Nr. 46/182⁴¹, kuri humanitarinę pagalbą apibrėžia dvejais aspektais: 1) kaip humanitarinės pagalbos teikėjų gebėjimą pasiekti gyventojus, kuriems jos reikia; 2) kaip nukentėjusių gyventojų prieigą prie pagalbos ir paslaugų.

Vis dėlto, šioje rezoliucijoje, kaip viena pagrindinių būtinų sąlygų, nurodomas visų konfliktuojančių šalių sutikimas dėl bet kokių humanitarinių misijų, jų trukmės, formos ir kitų detalių. Taigi, bet kokiai humanitarinio tipo JT intervencijai pirmiausia būtinas Ukrainos ir Rusijos tarpusavio sutarimas dėl saugumo užtikrinimo nuo karo bėgantiems civiliams.

Parengė

Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus

Vyriausiasis specialistas Šarūnas Legatas

Tel. (8 5) 239 6174, el. p. sarunas.legatas@lrs.lt

Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus parengti analitiniai ir informaciniai darbai skirti Seimo narių parlamentinei ir Seimo kanceliarijos veiklai. Šiuose darbuose pateikta informacija nėra oficiali Lietuvos Respublikos Seimo pozicija.

Šį darbą atgaminti, išleisti, platinti, versti, perdirbti, viešai skelbti, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis, galima tik gavus Seimo kanceliarijos leidimą.

Visais atvejais naudojant šį darbą privaloma nurodyti šaltinį.

© Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, 2022

⁴¹ General Assembly Resolution 46/182: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>