
Tipološka analiza (ne)učinkovitosti sporazumâ iz Minska u kontekstu rusko-ukrajinskog rata

KREŠIMIR MARGALETIĆ

Nezavisni istraživač*

Sažetak

Sporazumi iz Minska potpisani 2014. i 2015. godine predstavljaju značajne diplomatske inicijative za mirno rješavanje oružanog sukoba na istoku Ukrajine. Iako su minski sporazumi bili ključan diplomatski okvir za deeskalaciju sukoba u istočnoj Ukrajini, njihova provedba obilježena je strukturnom fragmentiranošću, operativnom nedosljednošću i postupnom političkom delegitimizacijom, koja se očitovala u sve manjoj spremnosti ključnih aktera da ih provode, u slabljenju međunarodne potpore te u sve većem skepticizmu ukrajinske i međunarodne javnosti prema njihovoj učinkovitosti. U kontekstu hibridnog karaktera sukoba, nedostatka povjerenja među akterima te operativnih ograničenja međunarodnog nadzora na terenu (uključujući mandat i pristup Specijalne promatračke misije Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS)) kapacitet minskih sporazuma da doprinesu dugotrajnom procesu stabilizacije i uspostavi održivog mira značajno je umanjen. Ovaj rad analizira (ne)učinkovitost minskih sporazuma primjenom unaprijedenog tipološkog okvira mirovnih sporazuma koji je razvio Margaletić (2022; 2025), a koji uključuje četiri temeljna indikatora: tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma te način završetka sukoba.

Ključne riječi: minski sporazumi, Ukrajina, (ne)učinkovitost mirovnih sporazuma, tipologija mirovnih sporazuma, hibridni ratovi, geopolitički kontekst

Uvod

Sukob u istočnoj Ukrajini, koji je započeo 2014. godine, označio je novu eru u suvremenim međunarodnim sukobima, ističući složenost hibridnog ratovanja i izazove u procesima uspostave mira. Taj sukob ne samo da je ugrozio teritorijalni

* Dr. sc. Krešimir Margaletić je viši savjetnik-specijalist u Glavnom tajništvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Stavovi izneseni u ovom radu ne odražavaju stavove Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, već su osobni stavovi autora.

integritet Ukrajine nego je i izazvao ozbiljne geopolitičke napetosti između Rusije, Zapada i drugih međunarodnih aktera. U tom kontekstu pitanje učinkovitog rješavanja sukoba i uspostave trajnog mira postalo je važno za stabilnost Europe, ali i za razvoj teorijskih i praktičnih pristupa u području međunarodnih odnosa i sigurnosnih studija. Minski sporazumi iz 2014. i 2015. godine¹ predstavljaju središnje diplomatske pokušaje zaustavljanja oružanih sukoba i uspostave političkog rješenja. Međutim, njihova ograničena provedba, kao i novi sukobi na terenu ukazuju na duboke probleme s njihovom koncepcijom i provedbom. Razumijevanje razloga njihove neučinkovitosti ključno je za razvoj učinkovitijih mirovnih procesa u budućnosti. To je osobito važno u kontekstu hibridnih ratova koji donose suvremene sigurnosne izazove. Potrebno je detaljno proučiti sadržaj i pravni okvir minskih sporazuma te analizirati političke, institucionalne i sigurnosne okolnosti koje su utjecale na njihov ishod. Uloga međunarodnih i regionalnih aktera te dinamika međudržavnih odnosa moraju se sagledati u širem geopolitičkom kontekstu, koji izravno utječe na moguće scenarije rješavanja sukoba. U ovom radu primjenjuje se tipološki okvir za analizu mirovnih sporazuma koji je razvio Margaletić (2022; 2025), a koji omogućuje klasifikaciju sukoba prema četiri indikatora: tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod sporazuma i način završetka sukoba, što pak omogućuje sustavnu analizu učinkovitosti mirovnih procesa, dizajna i mehanizama njihove provedbe te analizu njihovih ishoda i načina završetka sukoba. Prema Čengiću, “tipologija a) predstavlja skup dvaju ili više idealnih tipova korištenih za kategorizaciju ponašanja, događaja, društava ili društvenih skupina ili je, b) klasifikacija predmeta prema određenim tipovima” (Čengić, 2009, str. 73; Margaletić, 2022, str. 19). Susann Kluge naglašava da je svaka tipologija “rezultat procesa grupiranja: polje objekta podijeljeno je na neke skupine ili tipove uz pomoć jednog ili više atributa. Elementi unutar tipa moraju biti što sličniji (unutarnja heterogenost na ‘razini tipa’), a razlike među tipovima moraju biti što veće (vanjska heterogenost na ‘razini tipologije’)” (Kluge, 2000, str. 2; Margaletić, 2022, str. 19). Tipologija kao analitički alat omogućuje sustavan pristup prepoznavanju strukturnih i funkcionalnih obilježja koja utječu na uspješnost ili neuspješnost mirovnih procesa. Takav pristup omogućuje širu interpretaciju složenih interakcija aktera, institucionalnih mehanizama i šireg međunarodnog okruženja. U odnosu na metodologiju, istraživanje se temelji na kvalitativnoj analizi službenih tekstova sporazuma te relevantne znanstvene i

¹ Protokol o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Sporazum iz Minska), potpisan 5. rujna 2014. godine; Memorandum o provedbi odredbi Protokola o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Provedba Minskog sporazuma), potpisan 19. rujna 2014. godine; i Paket mjera za provedbu minskih sporazuma, potpisan 12. veljače 2015. godine.

stručne literature. Usto, komparativna analiza dvaju minskih sporazuma² pruža uvid u evoluciju mirovnog procesa i u njegove izazove. Takav pristup omogućuje sintezu teorijskih uvida i empirijskih nalaza, a time i bolje razumijevanje hibridnih ratova i poteškoća prilikom njihova razrješavanja. U skladu s navedenim, cilj je rada evaluirati učinkovitost minskih sporazuma primjenom unaprijeđenog Margaletićeva ti-

² Protokolom o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine (Sporazum iz Minska – Minsk I) uspostavljen je plan od sljedećih 12 točaka: osigurati trenutni obostrani prekid vatre; provesti decentralizaciju vlasti; osigurati nadzor i verifikaciju režima neuporabe oružja od strane OESS-a; dopustiti privremenu lokalnu samoupravu u područjima Donjecka i Luhanska na istoku Ukrajine prema Zakonu o posebnom statusu; osigurati trajni nadzor i verifikaciju OESS-a na ukrajinsko-ruskoj državnoj granici, uz uspostavu sigurnosne zone u pograničnim područjima Ukrajine i Rusije; odmah osloboditi sve taoce i nezakonito zatočene osobe; donijeti zakon kojim se zabranjuje kazneni progon i kažnjavanje osoba u vezi s događajima koji su se zbili u određenim područjima Donjecka i Luhanska; nastaviti uključiv nacionalni dijalog; donijeti mjere usmjerene na poboljšanje humanitarne situacije u Donbasu; osigurati održavanje prijevremenih lokalnih izbora u Donjecku i Luhansku; ukloniti ilegalne naoružane skupine, vojnu opremu te sve borce i plaćenike s ukrajinskog teritorija; donijeti program za gospodarski oporavak Donbasa i obnovu osnovne aktivnosti u regiji te zajamčiti osobnu sigurnost sudionicima konzultacija.

Paket mjera za provedbu minskih sporazuma (Minsk II) predstavlja deklaraciju potpore sporazumu i sadrži ukupno 13 točaka: trenutni i sveobuhvatni prekid vatre u određenim područjima Donjecka i Luhanska te njegova stroga provedba s početkom u ponoć (po kijevskom vremenu) 15. veljače 2015.; povlačenje teškog naoružanja s obje strane na jednake udaljenosti radi uspostave sigurnosne zone širine najmanje 50 km za artiljerijske sustave kalibra većeg od 100 mm, sigurnosne zone širine 70 km za višecijevne raketne bacače (VBR) te sigurnosne zone širine 140 km za sustave “Tornado-C”, “Uragan”, “Smerč” i taktičke raketne sustave “Točka” (“Točka U”); za ukrajinske snage *de facto* linije dodira, za oružane formacije iz određenih područja Donjecke i Luhanske oblasti Ukrajine s linije dodira u skladu s Memorandumom iz Minska od 19. rujna 2014. godine; osiguranje učinkovitog praćenja i verifikacije režima prekida vatre i povlačenja teškog naoružanja od strane OESS-a od prvog dana povlačenja koristeći svu potrebnu tehničku opremu, uključujući satelite, dronove, radarsku opremu i drugo; pokretanje dijaloga, prvog dana povlačenja, o modalitetima lokalnih izbora u skladu s ukrajinskim zakonodavstvom i Zakonom Ukrajine o privremenom uređenju lokalne samouprave u određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti, kao i o budućem statusu tih područja koji se temelji na tom zakonu. Najkasnije 30 dana nakon potpisivanja ovog dokumenta ukrajinski parlament trebao je usvojiti rezoluciju kojom će definirati područja koja uživaju poseban režim, u skladu sa Zakonom Ukrajine, na temelju Memoranduma iz Minska od 19. rujna 2014. godine; osiguranje pomilovanja i amnestije donošenjem zakona kojim se zabranjuje kazneni progon i kažnjavanje osoba u vezi s događajima koji su se zbili u određenim područjima Donjecka i Luhanska; osiguranje oslobađanja i razmjene svih talaca i nezakonito zatočenih osoba prema načelu “svi za sve”; osiguranje sigurnog pristupa, dostave, skladištenja i distribucije humanitarne pomoći onima kojima je potrebna na temelju međunarodnog mehanizma; određivanje modaliteta za punu obnovu socio-ekonomskih veza, uključujući socijalne transfere poput mirovina i drugih isplata (dohoci i prihodi, pravodobno plaćanje svih režijskih troškova, obnova poreznog sustava u okviru ukrajinskog zakonodavstva); obnova potpune kontrole državne granice od strane ukrajinske vlade na cijelom području sukoba, počevši od dana nakon održavanja lokalnih izbora, a završno nakon sveobuhvatnog političkog rješenja

pološkog okvira u komparativnoj analizi njihova institucionalnog dizajna, redosljed implementacije i geopolitičkih čimbenika koji su oblikovali njihovu provedbu. Poseban naglasak stavlja se na koncept hibridnog rata, ulogu vanjskih aktera i političko-sigurnosnu dinamiku s ciljem razvoja metodološki utemeljenih preporuka za učinkovitije mirovne procese u suvremenim sukobima. Istraživačko pitanje rada glasi: koje su strukturne slabosti, političke prepreke te nesuglasice u redosljedu implementacije političkih i sigurnosnih elemenata, uključujući Steinmeierovu formulu i Sajdikov plan, u kombinaciji s hibridnim karakterom sukoba i vanjskim geopolitičkim utjecajima, dovele do ograničene provedbe minskih mirovnih sporazuma u kontekstu rusko-ukrajinskog rata?

Teorijski okvir i metodologija

Tipologije su alat kojim se znanstvenici koriste za unapređenje konceptualnih i teorijskih noviteta, često povezujući različite linije istraživanja ili tradicije analize (Collier, Laporte i Seawright, 2012, str. 224; Margaletić, 2025, str. 76) i pružajući sustavni okvir za razumijevanje različitih fenomena u znanosti. Stvaranje tipologija ili setova tipoloških koncepata ima znanstvenu vrijednost onda kada postoji međusobna ovisnost više varijabli, gdje specifična vrijednost jedne varijable uvijek suvislo varira s konkretnim vrijednostima drugih varijabli (Sekulić, 1984, str. 250; Margaletić, 2025, str. 76). Tipologije tako pružaju sustavan okvir za prepoznavanje strukturnih i funkcionalnih obrazaca, što ih čini korisnim analitičkim instrumentom u društvenim znanostima. U kontekstu mirovnih studija tipološki pristupi omogućuju analitičko mapiranje različitih oblika sukoba i pripadajućih mirovnih aranžmana, olakšavajući na taj način razumijevanje odnosa između prirode sukoba, dizajna sporazuma i njihove provedbe. Dosadašnje tipologije mirovnih sporazuma, poput onih koje su razvili Bell (2006), Von Hehn (2011) ili Bohloulzadeh (2017), oslanjale su se na jednofaktorske ili fazne modele klasifikacije. Ti modeli pružili su temelj za razumijevanje mirovnih procesa, ali su često zanemarivali složenost od-

(lokalni izbori na određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti u skladu s ukrajinskim zakonodavstvom i ustavnom reformom), koje treba biti dovršeno do kraja 2015. godine; povlačenje svih stranih oružanih formacija, vojne opreme, kao i plaćenika s teritorija Ukrajine uz nadzor OESS-a; provođenje ustavne reforme u Ukrajini kojom će nova ustavna rješenja stupiti na snagu do kraja 2015. godine, uključujući decentralizaciju kao važan element (uključujući i posebnosti određenih područja Donjecke i Luhanske oblasti u dogovoru s njihovim predstavnicima), kao i donošenje trajnog zakonodavstva o posebnom statusu tih područja do kraja 2015. godine; na temelju Zakona Ukrajine o privremenom uređenju lokalne samouprave u određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti” pitanja vezana uz lokalne izbore bit će predmet rasprave i dogovora s predstavnicima tih područja u okviru Trilateralne kontaktne skupine; intenziviranje rada Trilateralne kontaktne skupine, uključujući formiranje radnih skupina za provedbu relevantnih aspekata minskih sporazuma.

nosa između političkih, sigurnosnih i institucionalnih dimenzija sukoba te dinamičan međunarodni i geopolitički kontekst (Margaletić, 2022, str. 22-23). Kako bi se raznolikost mirovnih sporazuma bolje razumjela, provedena su brojna istraživanja koja analiziraju različite aspekte: neka se usredotočuju na odnos među pojedinim odredbama sporazuma u kontekstu građanskog sukoba i ponovnog nasilja (Hartzell *et al.*, 2001; Hartzell i Hoddie, 2003; Werner i Yuen, 2005; Matanock, 2017; Reid, 2017), dok se druga bave dizajnom sporazuma u svrhu okončanja građanskog rata i njegovim utjecajem na trajnost mira (Mattes i Savun, 2009; Badran, 2014; Olson Lounsbury i DeRouen, 2018; Kane, 2019). Postoje i radovi koji proučavaju ulogu mirovnih sporazuma u mirovnim procesima iz međunarodnopravne perspektive, naglašavajući pritom da oni još uvijek nemaju pravni status u međunarodnom pravu (Bell, 2006; Ozcelik, 2020), kao i studije koje analiziraju važnost pregovaračkog procesa za okončanje građanskog rata (Arnault, 2006; Druckman i Wagner, 2019). Usto, određena literatura posvećena je detaljima u tekstu sporazuma, poput pitanja roda, obrazovanja i zaštite ljudskih prava (Nystuen, 2005; Dupuy, 2008; Bell i O'Rourke, 2010), dok se drugi radovi fokusiraju na doprinos međunarodnog posredovanja uspješnoj provedbi sporazuma (Bercovitch i Simpson, 2010; Rohner, 2018) ili na faze osmišljavanja i implementacije, odnosno na način osiguranja provedbe mirovnog sporazuma ili njegovih specifičnih elemenata (Mezzerà *et al.*, 2009; Molloy i Bell, 2019) (Margaletić, 2022, str. 14). Ipak, navedeni pristupi usmjereni su na pojedinačne aspekte i nisu omogućili sustavno povezivanje tipologije mirovnih sporazuma s njihovom učinkovitošću. Upravo od tih nedostataka polazi Margaletić (2022; 2025), koji uvodi unaprijedni tipološki okvir integrirajući četiri ključna indikatora – tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma i način završetka sukoba. Osim toga, razvija pet novih kategorija sporazuma: procesne, suštinske, provedbene, pomirbene i područne (regionalne) sporazume. Ta inovacija omogućuje višedimenzionalnu klasifikaciju i sustavniju analizu mirovnih procesa, čime prevladava ograničenja ranijih pristupa koji nisu uzimali u obzir hibridni karakter suvremenih sukoba i promjenjivu dinamiku međunarodnih odnosa. Margaletićev model polazi od pretpostavke da se učinkovitost mirovnih sporazuma ne može ocjenjivati bez uzimanja u obzir četiriju pokazatelja: tipa rata, dizajna mirovnog sporazuma, ishoda mirovnog sporazuma i načina završetka sukoba. Oni “pružaju sveobuhvatno razumijevanje sukoba i mirovnog sporazuma” (Margaletić, 2022, str. 27), pri čemu se pod tim ne podrazumijeva obuhvat svih dimenzija sukoba (poput identitetskih, jezičnih ili kulturnih), već je fokus na institucionalnim, političkim i procesnim aspektima vezanim uz dizajn, provedbu i ishod mirovnih aranžmana. Takva kategorizacija omogućuje detaljniju analizu ne samo formalnih obilježja sporazuma već i njihovih stvarnih funkcija u mirovnom procesu. Procesni sporazumi obuhvaćaju inicijalne dogovore o prekidu neprijateljstva i uspostavi primirja, čime definiraju početni okvir mirovnog procesa. Suštinski

sporazumi usmjereni su na temeljne političke, društvene i sigurnosne uzroke sukoba te često uključuju unutarnje aktere, ustavne promjene i institucionalne reforme s ciljem uspostave unutarnje stabilnosti.

Provedbeni sporazumi operacionaliziraju ključne dijelove prethodnih dogovora primjenom konkretnih mehanizama i rokova provedbe. Pomirbeni sporazumi naglašavaju važnost izgradnje povjerenja, suočavanja s prošlošću i društvenog pomirenja. Naposlijetku, područni (regionalni) sporazumi nadilaze nacionalne okvire i uključuju regionalnu dinamiku, često uz širu međunarodnu prisutnost, s ciljem stabilizacije čitave regije pogođene sukobom.

U radu usvajam standarde projekata Correlates of War (COW) i SIPRI. Prema projektu COW "rat" se definira kao trajno borbena djelovanje između organiziranih oružanih snaga koje rezultira s najmanje 1000 poginulih u bitci u roku od 12 mjeseci. Pritom se tip rata razlikuje prema akterima i teritoriju: međudržavni, izvandržavni, unutardržavni te nedržavni rat. Ta je tipologija u novijim verzijama proširena i terminološki precizirana zbog veće usporedivosti kategorija (Margaletić, 2025, str. 43-48). Štokholmski međunarodni institut za mirovne studije (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) prag ratne smrtnosti operativno postavlja na najmanje 1000 žrtava godišnje (Margaletić, 2025, str. 9), što ovdje rabim kao intenzitetski kriterij za razlikovanje oružanog sukoba nižeg intenziteta od rata te za dosljedno praćenje trendova. U skladu s tim, rusko-ukrajinski rat tretiram kao internacionalizirani unutardržavni sukob s izraženim hibridnim obilježjima (2014.-2021.) koji 2022. godine eskalira u otvoreni međudržavni rat. Stoga, takvo određenje izravno utječe na dizajn i sekvenciranje sigurnosnih i političkih odredbi minskih sporazuma.

Iako se projekti COW i SIPRI najčešće rabe u istraživanjima oružanih sukoba, važno je naglasiti da njihove tipologije nisu uvijek jednoznačne u pogledu klasifikacije sukoba koji uključuju elemente i unutarnjih i međunarodnih dimenzija. Primjerice, COW-ov kriterij od 1000 poginulih u 12 mjeseci teži idealnotipskim kategorijama, dok SIPRI-jeva metodologija omogućuje kontinuirano praćenje intenziteta nasilja i sukoba nižeg intenziteta. Kombiniranje tih kriterija u ovom radu omogućuje da se uoči hibridna priroda ukrajinskog sukoba, koji u razdoblju od 2014. do 2021. godine izmiče binarnoj podjeli na građanske i međudržavne ratove. Time se također stvaraju metodološke pretpostavke za analizu minskih sporazuma u kontekstu sukoba koji istodobno ima obilježja internacionaliziranog unutardržavnog rata i otvorene međudržavne konfrontacije, što standardne tipologije često ne uspijevaju obuhvatiti dovoljno jasno.

U literaturi se hibridni rat opisuje kao konfiguracija u kojoj se klasične vojne vještine kombiniraju s gerilskim taktikama, terorizmom i kriminalnim aktivnostima, pri čemu operacije mogu voditi i države i nedržavni akteri. Za razliku od

tradicionalnih obrazaca gdje su redovne i neredovne snage djelovale odvojeno, u hibridnim sukobima te snage djeluju koordinirano u istom operativnom prostoru, istodobno ciljajući fizičku i psihološku dimenziju sukoba. Takva konvergencija metoda otežava atribuciju odgovornosti i verifikaciju provedbe te povećava važnost redoslijeda sigurnosnih i političkih koraka u mirovnim aranžmanima (Hoffman, 2007, str. 8). Hibridni je rat sukob u kojem se konvencionalne vojne operacije kombiniraju s nekonvencionalnim instrumentima – kibernetičkim i informacijskim djelovanjem, angažiranjem posredničkih (*proxy*) i neregularnih snaga, gospodarskim i pravno-administrativnim pritiscima te orkestriranom promidžbom. Cilj je ometati i potkopavati protivnika bez otvorenog, lako utvrdivog nasilja, stvarajući pravnu i operativnu sivu zonu te teškoće u atribuciji i verifikaciji odgovornosti. Koncept je nakon 2007. godine ušao u vojnu i sigurnosnu literaturu te u praksu. Nositelji hibridnog rata nisu nužno države, jer u njemu sve češće sudjeluju i nedržavni akteri (Bournemouth University, 2020). Prema aktualnom službenom objašnjenju Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora (NATO), hibridne prijetnje istodobno se koriste vojnim i nevojnim te prikrivenim i otvorenim alatima – od dezinformacija i kibernetičkih napada preko ekonomskog pritiska i angažiranja neregularnih postrojbi do uporabe regularnih snaga. Takvim se metodama briše granica između rata i mira, potiče nesigurnost u ciljanim zajednicama te nastoji destabilizirati i potkopati društva (North Atlantic Treaty Organization, 2024). Sukob u Donbasu od 2014. do 2021. godine pokazuje sva navedena obilježja hibridnog ratovanja: formalno se radilo o unutarnjem oružanom sukobu između ukrajinskih vlasti i separatističkih snaga, ali istodobno snažno uvjetovanom vanjskom potporom Rusije kroz paravojne formacije, političke i gospodarske pritiske te intenzivne informacijsko-promidžbene aktivnosti.

Metodološki, istraživanje je strukturirano kao kvalitativna teorijsko-analička studija slučaja, s fokusom na sporazume iz Minska (2014. i 2015. g.) kao glavni element analize. Analiza se temelji na primjeni Margaletićeva tipološkog okvira na tri osnovna dokumenta: Protokol o ishodu konzultacija Trilateralne kontaktne skupine (5. rujna 2014. godine), Memorandum o provedbi odredbi Protokola (19. rujna 2014. godine) i Paket mjera za provedbu minskih sporazuma (12. veljače 2015. godine). Komparativnom i sadržajnom analizom tih dokumenata rad istražuje u kojoj su mjeri njihovi elementi u skladu s četiri indikatora, kojem tipu mirovnog sporazuma pojedini dokument pripada te kako institucionalni dizajn i političko okruženje utječu na njihovo (ne)provođenje. U istraživanje su uključeni sekundarni izvori, poput znanstvene i stručne literature. Osim toga, hibridni karakter rata u istočnoj Ukrajini promatran je kroz prizmu geopolitičkih odnosa, što omogućuje uvid u širi kontekst koji nadilazi uski institucionalni okvir mirovnih sporazuma. Cilj metodološkog pristupa jest povezati teorijske pretpostavke s empirijskim nalazima, odnosno testirati primjenjivost tipološkog okvira u konkretnom i kompleksnom sigurno-

sno-političkom kontekstu. Time se nastoji pridonijeti i razvoju analitičkih alata za evaluaciju učinkovitosti mirovnih sporazuma u uvjetima suvremenih sukoba.

Za kvantitativnu provjeru nalaza oslanjam se na sažetke *Trends and observations* Specijalne promatračke misije OESS-a (2020; 2021) te, po potrebi, na dnevna izvješća koja se odnose na ključne datume (npr. 15. veljače 2015. godine). Za civilne žrtve koristim se zbirnim izvješćima Misije Ujedinjenih naroda za praćenje ljudskih prava u Ukrajini do 31. prosinca 2021. godine.

U radu dosljedno primjenjujem ukrajinske endonime uz hrvatsku transfonemizaciju (npr. Donbas, Donjeck, Luhansk), a nazive administrativnih jedinica navodim kao Donjecka/Luhanska oblast.

Povijesno-politički kontekst sporazumâ iz Minska

Rusko-ukrajinski rat postao je jedno od najvažnijih međunarodnih pitanja nakon 2014. godine, pri čemu su prosvjedi na Majdanu i nezakonita aneksija Krima imali presudnu ulogu u destabilizaciji Ukrajine. Najprije je došlo do oružanih nemira³ i lokalnih oružanih incidenata (veljača-travanj 2014.) u Donbasu, koji su se od travnja 2014. godine razvili u organizirani rat s aktivnim sudjelovanjem proruskih paravojnih formacija i stranih boraca predvođenih Igorom Girkinom (Strelkovom). Prema nekim analizama korijeni krize mogu se povezati s procesom europske integracije, točnije s ponudom Europske unije Ukrajini da potpiše Sporazum o pridruživanju te sa Sveobuhvatnim sporazumom o slobodnoj trgovini na *summitu* Istočnog partnerstva Europske unije održanom 28. i 29. studenoga 2013. u Vilniusu u Litvi, s fokusom na gospodarsku integraciju i političko povezivanje sa zemljama istočne Europe. Krajem 2013. godine ukrajinski predsjednik Viktor Janukovič odlučuje obustaviti pregovore s Europskom unijom o pridruživanju, favorizirajući pritom obnovu odnosa s Rusijom. Ta odluka izaziva duboku političku polarizaciju i građanske prosvjede diljem zemlje (Antony, 2023, str. 63-64). Prosvjedi u Kijevu započeli su krajem studenoga 2013. kao odgovor na odluku vlasti da se odustane od sporazuma s Europskom unijom. Prve žrtve zabilježene su 22. siječnja 2014. godine u sukobima prosvjednika i policije. Od ukupno više od sto poginulih građana većina ih je nastradala 20. i 21. veljače. Dana 21. veljače 2014. godine potpisan je, uz posredovanje europskih diplomata, mirovni sporazum između predsjednika Janukoviča i oporbenih čelnika, a 22. veljače parlament je glasovao za opoziv predsjednika, nakon čega je Janukovič napustio zemlju (UK Parliament – House of commons library, 2023, str. 6), i raspisao nove izbore (Open society foundations, 2014). Prema

³ Terminološka razlika između “oružanih nemira” i “rata” nije samo semantičke prirode, već odražava i prijelaz s nesustavnog nasilja i sporadičnih incidenata na strukturirano paravojno djelovanje s ciljem eskalacije sukoba. Upravo je taj prijelaz u travnju 2014. godine označio početak rata u Donbasu.

Johnu Mearsheimeru (2014), glavninu odgovornosti za izbijanje krize snose Sjedinjene Američke Države i njihove europske saveznice, ponajprije zbog politike proširenja NATO-a koju smatra ključnim elementom zapadne strategije usmjerene na izvlačenje Ukrajine iz ruske sfere utjecaja. S druge strane, Dmitrij V. Trenin naglašava ulogu domaćih oligarhijskih struktura koje su, nezadovoljne rastućom dominacijom Janukoviča i njegovih donjeckih saveznika, poduprle i iskoristile prosvjede na Majdanu kao sredstvo za izazivanje prijevremenih predsjedničkih izbora i političku smjenu vlasti (Antony, 2023, str. 63-64). Politika proširenja NATO-a, ekspanzija Europske unije i potpora prodemokratskim pokretima u Ukrajini bile su ključni izazov sigurnosnim interesima Moskve, koja na sve to nije bila spremna pasivno pristati (*ibid.*, str. 1). Drugi pristup naglašava obnovu rivalstva velesila i geopolitičko nadmetanje između Europske unije i Rusije oko strateške orijentacije Ukrajine. Trenin (2014) ističe da je neposredno uoči ukrajinske krize došlo do intenzivnog suparništva između Bruxellesa i Moskve oko buduće geoekonomske orijentacije zemlje. Korijene krize nalazi u ratu između Rusije i Gruzije 2008. godine, koji je prekinuo mogućnosti širenja NATO-a na Gruziju i Ukrajinu, te u posljedicama globalne financijske krize. Nakon tih događaja, prema Treninovu tumačenju, Europska unija i Rusija povukle su različite poteze: dok je Moskva jačala svoju sferu utjecaja, Europska unija je preko programa Istočno partnerstvo iz 2009. godine nastojala Ukrajinu i druge postsovjetske države ekonomski i politički povezati sa Zapadom (*ibid.*, str. 4).

Platonova (2022) tvrdi da se različite razvojne putanje dviju strukturno sličnih regija mogu objasniti analizom ponašanja lokalnih elita i aktivista u razdoblju koje je prethodilo uključivanju vanjskih aktera i eskalaciji sukoba. Prema njezinu tumačenju, upravo su lokalne elite stvorile politički prostor za djelovanje tih aktera: u Harkivu je to bio odgovor na pritisak Euromajdana usmjeren na njihovo svrgavanje, dok su u Donjecku elite otvorile prostor za aktivnosti pokreta Anti-Majdan, nastojeći ostati lojalne političkom smjeru vlade Viktora Janukoviča (*ibid.*, str. 3-4). Treći, recentniji pristup dovodi u pitanje tezu prema kojoj je ekspanzija NATO-a trajni i primarni uzrok napetosti između Rusije i Zapada. Person i McFaul (2022) ističu da je važnost ekspanzije NATO-a promjenjiva te da ona ne raste prvenstveno tijekom valova proširenja Saveza, nego osobito nakon demokratskih proboja u postsovjetskom prostoru. Prema njihovu mišljenju, upravo su demokratske transformacije u ruskom susjedstvu, a ne samo širenje NATO-a, bile glavni okidač za zaoštavanje prigovora Rusije i za njezinu pojačanu konfrontaciju sa Zapadom (*ibid.*). Allison (2020) ističe da se Rusija nakon 2014. godine intenzivno koristila pravnim i normativnim diskursom prvenstveno kao političkim i strateškim instrumentom u kontekstu ukrajinske krize. Umjesto sustavnog nastojanja da izmijeni međunarodna pravna načela ili pridobije potporu drugih država za takve promjene, Moskva je pravni diskurs upotrebljavala selektivno i instrumentalno, s ciljem strateškog istica-

nja određenih normi i narativa. Takav pristup, koji se u literaturi povezuje s konceptom *lawfare*, podrazumijeva uporabu pravne retorike kao sredstva političke borbe i legitimizacije, a ne kao dosljedan projekt redefiniranja međunarodnog pravnog poretka (*ibid.*, str. 984 i 991). Sporazumi iz Minska iz rujna 2014. i veljače 2015. godine, kojima je cilj bio okončati rat u istočnoj Ukrajini, temelje se na dvjema međusobno nepomirljivim interpretacijama ukrajinskog suvereniteta. Dok Ukrajina inzistira na punom suverenitetu, Rusija zagovara njegovo ograničenje. Štoviše, Moskva sporazume tumači kao sredstvo slabljenja ukrajinske državnosti, pri čemu inzistira na obrnutom redosljedu provedbe ključnih mjera: najprije bi se održali izbori u okupiranom Donbasu, a tek bi se potom uspostavila ukrajinska kontrola nad državnom granicom. To bi pratila široka autonomija proruskih struktura, čime bi se dodatno oslabile središnje vlasti u Kijevu (Duncan, 2020, str. 1). Empirijski, RAND-ova studija pruža detaljnu rekonstrukciju ruskih operacija na Krimu i ranih faza sukoba u istočnoj Ukrajini. Analiza najprije dokumentira kronologiju događaja i modalitete djelovanja od prvih intervencija specijalnih jedinica na Krimu u veljači 2014. godine, zatim opisuje inicijalnu destabilizaciju i postupnu militarizaciju prosvjeda u Donbasu, pri čemu su političko ratovanje i neregularne metode postupno zamijenjeni hibridnim oblicima sukoba. Naposljetku, autori naglašavaju da je integracija neregularnih boraca, konvencionalnih kapaciteta i redovnih ruskih postrojbi tijekom ljeta 2014. godine predstavljala oblik postupne, tzv. vertikalne eskalacije, uz istodobno održavanje razine poricanja koja je kulminirala otvorenom konvencionalnom intervencijom krajem kolovoza iste godine (Kofman *et al.*, 2017, str. 6-7, 33-34, 39-40 i 69-70). Nakon prosvjeda na Majdanu i ukrajinskog približavanja Zapadu Rusija je u veljači 2014. godine odgovorila pripajanjem Krima, što je izazvalo intenzivne rasprave u međunarodnim političkim krugovima. Proruske vlasti u regiji, predvođene vladom Sergeja Aksjonova, organizirale su referendum na kojem je većina stanovništva podržala priključenje Rusiji. Istodobno su u krimski parlament imenovani proruski zastupnici. Ruski predsjednik Vladimir Putin pripajanje je opravdao ne samo političkim i diplomatskim razlozima već i zajedničkim identitetom temeljenim na povijesnim i kulturnim vezama (Antony, 2022, str. 14). OESS je u ožujku 2014. godine ocijenio da je planirani referendum na Krimu u suprotnosti s ukrajinskim ustavom te da, budući da nije legitiman, ne ispunjava uvjete za međunarodno promatranje (OESS, 2014).

Kao odgovor na proglašenje “suverenosti” u Donjecku i Luhansku, režim u Kijevu je 13. travnja 2014. godine pokrenuo široku “antiterorističku operaciju”, čime je započela prva faza rata u Ukrajini. Tijekom sukoba u istočnoj Ukrajini ukrajinske snage koristile su se zračnim udarima, tenkovima, oklopnim vozilima i teškim topništvom protiv proruskih boraca iz Donjecka i Luhanska (Bebler, 2023, str. 779). Iako su se ukrajinske snage koristile teškim naoružanjem u sukobima u istočnoj Ukrajini, izvještaji State Departmenta za 2014. godinu pokazuju da su civilne žrtve i

štete infrastrukture također veće nego što se ponekad navodi. Naime, sukobi u regiji Donbas uzrokovali su tisuće civilnih žrtava, uključujući slučaj zrakoplova Malaysia Airlinesa (let MH17) oborenog u srpnju 2014. godine, kada je poginulo svih 298 putnika i članova posade, što predstavlja dramatičan primjer da oružana djelovanja separatističkih snaga (upotreba protuzračnog oružja) mogu izazvati jednako veliku kolateralnu štetu kao i teško topništvo ili artiljerija kojima se služi ukrajinska vojska (U.S. Department of State, 2015). Uz redovnu vojsku djelovale su i dobrovoljačke postrojbe ultranacionalističke orijentacije, koje su imale ekstremističke sklonosti i koje su financirali domaći oligarsi. Te su se jedinice koristile lakšim naoružanjem i artiljerijom (Bebler, 2023, str. 779). Pojedine dobrovoljačke formacije, poput bojne Azov, doista su imale ultranacionalističke elemente, no njihov stvarni doprinos borbenim operacijama i politički utjecaj bili su znatno manji nego što se to često prikazivalo u medijima (Likhachev, 2016, str. 14-15). Nasuprot ukrajinskim snagama, obranu su činile oružane formacije koje su djelovale na privremeno okupiranim područjima Donjecke i Luhanske oblasti, uz potporu ruskih i drugih dobrovoljaca. Rusija je pružala financijsku, humanitarnu, materijalnu i vojnu pomoć, pri čemu je profesionalno rusko vojno osoblje bilo integrirano u lokalne milicije. Istodobno su Sjedinjene Američke Države i Ujedinjeno Kraljevstvo pružali značajnu materijalnu i vojnu pomoć Ukrajini, uključujući instruktore i savjetnike (Bebler, 2023, str. 779).

Prema analizama, Rusija se u ranoj fazi sukoba u Donbasu koristila sigurnim službama, specijalnim postrojbama i mrežom “dobrovoljaca” kako bi obučila pripadnike proruskih snaga i pružila im obavještajnu i logističku potporu. Takvim prikrivenim i hibridnim metodama Moskva je nastojala ostvariti operativne ciljeve uz službeno poricanje izravnog angažmana redovnih oružanih snaga (Bukkvoll, 2016; Kofman *et al.*, 2017). Istodobno je vanjska potpora bila kvalitativno asimetrična: ruska pomoć, koja je obuhvaćala integraciju profesionalnog vojnog osoblja i postupnu političko-gospodarsku integraciju okupiranih područja, dugoročno je mijenjala odnos snaga na terenu (Burkhardt, 2020, str. 1; Polovyan *et al.*, 2022, str. 163-164). Do prve veće eskalacije sukoba u istočnoj Ukrajini došlo je između prvih međunarodnih pregovora u Ženevi u travnju 2014. i sklapanja minskih sporazuma u rujnu 2014. i veljači 2015. godine. Ženevska izjava naglasila je potrebu za inkluzivnim i transparentnim ustavnim procesom te za hitnom uspostavom šireg nacionalnog dijaloga koji bi obuhvatio sve ukrajinske regije i političke skupine. Ti su zahtjevi poslije uključeni u Porošenkov Jednostrani mirovni plan iz lipnja 2014. te u tekst minskih sporazuma (Wittke, 2019, str. 267). Prvi Minski sporazum, potpisan u rujnu 2014. godine i usuglašen neposredno nakon vojnog poraza ukrajinskih snaga kod Ilovajksa, obuhvaćao je 12 točaka poznatih pod nazivom Minski protokol. Uz njega je donesen i dopunski memorandum koji je definirao mjere za uspostavu prekida vatre i međunarodnog nadzora. Unatoč tim nastojanjima Protokol nije do-

veo do prekida borbi niti je potaknuo politički dijalog. Novi krug pregovora uslijedio je u veljači 2015. godine, tijekom intenzivnih sukoba kod Debaljceva, kad je Normandijska četvorka⁴ dogovorila sveobuhvatniji dokument – tzv. Minsk-2. Cilj Minska-2, potpisanog 12. veljače 2015. godine, bio je ubrzati proces cjelovitog političkog rješenja sukoba. Iako su pojedine mjere imale jasno definirane rokove i redoslijed, implementacija ključnih odredbi ostala je nejasna i nedovoljno precizna (Welt, 2020, str. 175-176). Mišljenja stručnjaka o učinkovitosti Minskog sporazuma bila su podijeljena – je li riječ o uspješnom ili neuspješnom pokušaju rješavanja sukoba. Većina se složila da je sporazum pridonio smanjenju nasilja i broja žrtava u istočnoj Ukrajini, ali nije donio prekid sukoba ni političko rješenje, a nejasno je i je li uopće bio oblikovan s tom namjerom (Remek, 2018, str. 100). Predsjednik Volodimir Zelenski najavio je tijekom kampanje 2019. godine mirnu reintegraciju Donjecka i Luhanska provedbom minskih sporazuma. U prvim godinama mandata poduzeti su određeni koraci u tom smjeru, uključujući prihvaćanje Steinmeierove formule, razgraničenje snaga u pojedinim zonama, razmjenu zarobljenika te dogovor o prekidu vatre u srpnju 2020. godine, što je privremeno dovelo do znatnog smanjenja nasilja (Korbut, 2020, str. 1; OESS, 2020). Ipak, minski sporazumi nikada nisu provedeni u potpunosti. Njihovu implementaciju usporavali su različiti čimbenici, poput neslaganja oko redoslijeda političkih i sigurnosnih mjera, nedostataka jasnih međunarodnih mehanizama provedbe te unutarnjih političkih prijepora u Ukrajini (Duncan, 2020, str. 1 i 16; Socor, 2019; Serry, 2022, str. 3). Iako su pojedine nacionalističke skupine povremeno pružale otpor, on nije bio presudan za konačni ishod. Ruski su dužnosnici 2022. godine tvrdili da se Ukrajina priprema za vojnu reintegraciju okupiranih područja, što su oni tumačili kao napuštanje diplomatskog rješenja i povratak oružanim sukobima (Safranchuk, 2022, str. 1). Definitivna propast minskih sporazuma potvrđena je u veljači 2022. godine izbijanjem otvorenog međudržavnog rata. Naime, Rusija je 24. veljače pokrenula invaziju velikih razmjera na Ukrajinu i time započela visokointenzivni oružani sukob s Ukrajinom, obilježen uporabom regularnih ruskih oružanih snaga na više operativnih pravaca i napadima na veći dio državnog teritorija Ukrajine, zbog čega se bitno razlikuje od prethodnog ograničenog i hibridnog sukoba na području Donbasa. Time je sukob koji je u razdoblju 2014.-2021. imao obilježja internacionaliziranog unutardržavnog sukoba s izraženim hibridnim karakterom i koji je teritorijalno bio ograničen uglavnom na područje Donbasa i Krima prerastao u frontalni rat dviju država koji zahvaća gotovo čitav ukrajinski teritorij. Eskalacija 2022. godine, obilježena sudjelovanjem svih grana regularnih oružanih snaga i strateškim operacijama širokog opsega, potvrdila je da su minski sporazumi neodrživi te da su izgubili svaki politički i

⁴ Normandijsku četvorku (Normandijski format) činile su Francuska, Njemačka, Rusija i Ukrajina.

pravni legitimitet. Taj je trenutak označio i prekretnicu za Bjelorusiju koja se, kako ističe Troian, uključila u rat na različite načine, a ponajprije pružajući logističku i teritorijalnu potporu Rusiji (Troian, 2023, str. 59). Povijesna putanja i niz događaja doveli su do toga da je Minsk, unatoč mogućnosti drukčijeg izbora, postao aktivni čimbenik u širenju sukoba na regionalnu razinu.

Jedna od ključnih točaka prijevora u provedbi minskih sporazuma odnosila se na redoslijed implementacije sigurnosnih i političkih mjera. Ukrajinska strana inzistirala je na pristupu “security first”, odnosno na tome da se prije održavanja bilo kakvih izbora i davanja posebnog statusa okupiranim područjima osigura potpun prekid vatre, povlačenje stranih postrojbi i učinkovita kontrola granice pod ukrajinskim nadzorom. Nasuprot tomu, separatističke strukture uz potporu Rusije zahtijevale su pristup “politics first”, odnosno da se najprije provedu lokalni izbori i ustavne promjene, a potom sigurnosne mjere (Duncan, 2020, str. 1). U tom kontekstu Steinmeierova formula (2015. i 2016. godine) bila je pokušaj kompromisa. Prema njoj, zakon o posebnom statusu Donbasa trebao je privremeno stupiti na snagu na dan lokalnih izbora, a trajnu primjenu dobio bi tek kad bi OEES potvrdio da su izbori održani u skladu s ukrajinskim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Iako je formula imala za cilj povezati sigurnosne i političke elemente u jedinstven sekvencijalni okvir, ona je ostala sporno pitanje u ukrajinskoj politici, pri čemu su protivnici smatrali da će njezina primjena legitimirati rusku kontrolu nad okupiranim područjima prije povratka pune suverenosti Ukrajini (Duncan, 2020, str. 16).

U 2019. godini Martin Sajdik, posebni predstavnik OEES-a za Ukrajinu, iznio je koncept u kojem se razmatra mogućnost zajedničke misije OEES-a i Ujedinjenih naroda (UN) za područja pogođena sukobom kao dio međunarodnog pristupa rješavanju krize (Xinxua, 2019). Analitičari su ocijenili da bi Sajdikov prijedlog otvorio mogućnost za multilateralnu i međunarodnu intervenciju u upravljanju sigurnosnim i političkim aspektima sukoba, uključujući održavanje izbora i definiranje posebnog statusa regije. Međutim, Moskva i proruske strukture u Donjecku i Luhansku dočekale su ga kao prijetnju postojećem sustavu minskih sporazuma, dok je Kijev razmatrao određene opcije, ali je istodobno nastojao očuvati temeljna stajališta o suverenitetu i sigurnosnoj kontroli države (Socor, 2019).

Politička dinamika i ruski utjecaj 2019.-2022.

Završetak rata u Donbasu bilo je jedno od glavnih predizbornih obećanja Volodimira Zelenskog. Nakon njegovog izbora 2019. i preuzimanja dužnosti nova administracija u Kijevu poduzela je niz koraka kako bi pokazala da je spremna za nove pregovore. Na političkom planu Ukrajina je u jesen 2019. godine pristala na tzv. Steinmeierovu formulu, čime je pokazala volju da se nađe političko rješenje sukoba (Korbut, 2020, str. 1).

Istodobno, Rusija je u razdoblju od 2019. do početka invazije 2022. godine provodila sistematske mjere koje su dugoročno mijenjale stanje na terenu. Jedna od ključnih mjera bilo je pojednostavljivanje administrativne procedure stjecanja ruskog državljanstva, što je dovelo do masovnog izdavanja ruskih putovnica stanovnicima pod kontrolom samoproglašanih republika u Donbasu (Burkhardt, 2020, str. 1).

Gospodarstvo na području Donjecka i Luhanska pod kontrolom separatista uvelike je ovisilo o trgovinskim, financijskim i institucionalnim vezama s Rusijom. Analiza gospodarskog razvoja separatističke Donjecke Narodne Republike do 2021. godine pokazuje da sukob nije samo ozbiljno oštetio industrijsku i prometnu infrastrukturu, nego je i dugoročno ograničio mogućnost raznolikosti industrijske strukture. Gospodarski rast na tim područjima stoga je ostao usko vezan uz rusku potporu i integracijske procese s Moskvom (Polovyan *et al.*, 2022, str. 163-164).

Učinkovitost ukrajinskih gospodarskih mjera dodatno je bila ograničena činjenicom da je blokada antracita iz Donbasa, uvedena u ožujku 2017. godine, djelomično neutralizirana preusmjeravanjem trgovačkih tokova preko Rusije. Ruski statistički podaci bilježe znatan porast uvoza antracita iz ukrajinskih izvora, dok ukrajinske evidencije ne sadrže odgovarajuće izvozne podatke, što upućuje na to da je tranzitna trgovina preko Rusije omogućila nastavak gospodarskih aktivnosti na okupiranim područjima unatoč formalnim ukrajinskim sankcijama. Istodobno je zabilježen i nagli porast uvoza antracita iz Rusije u Ukrajinu, što sugerira da je dio zaliha iz Donbasa, nakon što je uvezen u Rusiju, bio preprodan natrag u Ukrajinu. Analiza cijena dodatno pokazuje da su ruski trgovci ostvarivali dobit s pozicije jedinog kupca, kupujući antracit iz Donbasa po sniženim cijenama, a zatim ga prodajući Ukrajini po cijenama usporedivim s onima na međunarodnim tržištima (Fisman *et al.*, 2025, str. 1). Analiza izvješća OESS-a i UN-a pokazuje da je 2020. i 2021. godine došlo do znatnog smanjenja nasilja i djelomične provedbe sigurnosnih mjera, dok je radikalna eskalacija uslijedila tek početkom 2022. godine, koincidirajući s ruskom invazijom velikih razmjera. To upućuje na zaključak da je politička i ekonomska integracija okupiranih područja od strane Rusije nakon 2021. godine, a ne kontinuirana eskalacija nasilja, bila ključan čimbenik urušavanja mirovnog procesa (OESS, 2020; UN in Ukraine, 2022).

Na područjima Ukrajine pod ruskom okupacijom nametnuta je obrazovna politika koja uključuje obvezno uvođenje ruskog kurikula i ruskog kao jezika nastave, dok se ukrajinski kurikulum i ukrajinski jezik sustavno marginaliziraju ili sankcioniraju. Učenici pohađaju škole s ograničenim nastavnim satima, često bez dovoljno nastavnog osoblja i odgovarajuće infrastrukture, a škole rade u uvjetima prekida struje i drugih logističkih nedostataka. Nastavnici koji nisu prihvatili promjene suočavaju se sa zastrašivanjem, prijetnjama, pa čak i s represijom. Cilj je tih mjera jačanje identiteta lojalnog Rusiji, smanjenje utjecaja ukrajinske kulture i jezika te poticanje “rusifikacije” u svim segmentima školskog života (Human Rights Watch, 2024).

Tipološki okvir i analiza neučinkovitosti minskih sporazuma u kontekstu hibridnog rata

U smislu Hoffmanova određenja, u Donbasu 2014.-2021. vidljiva je konvergencija regularnih i neregularnih kapaciteta na istom bojištu, što potvrđuje hibridni karakter sukoba i objašnjava spor oko sekvenciranja sigurnosnih i političkih mjera. U nastavku se primjenjuje Margaletićev (2022; 2025) unaprijeđeni tipološki okvir mirovnih sporazuma, koji uključuje četiri indikatora (tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma i način završetka sukoba), radi evaluacije (ne)učinkovitosti minskih sporazuma. U primjeni indikatora “tip rata” slijedim određenje rata prema projektu COW i projektu Instituta SIPRI (COW: ≥ 1000 poginulih u 12 mjeseci; SIPRI: ≥ 1000 poginulih godišnje).

U analizi polazim od toga da su ninski sporazumi nastajali u okruženju hibridnog sukoba: kombinacija konvencionalnih i nekonvencionalnih metoda (*proxy*/neoznačene snage, kibernetičko-informacijske operacije, promidžba) otežavala je atribuciju i verifikaciju te je nametnula spor oko redosljeda sigurnosnih i političkih mjera; razdoblje od 2014. do 2021. godine tretiram kao internacionalizirani unutardržavni sukob, a 2022. godinu kao međudržavni rat. Stoga u raspravi o redosljedu provedbe polazim od naglaska na sigurnosnim mjerama (prekid vatre, povlačenje i nadzor), a zatim na političkim koracima (lokalni izbori i ustavne promjene). Cilj je identificirati strukturne slabosti i političke prepreke koje su utjecale na ograničenu provedbu mirovnih aranžmana: Protokola o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Sporazuma iz Minska), Memoranduma o provedbi odredbi Protokola o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Provedbe Minskog sporazuma) te Paketa mjera za provedbu minskih sporazuma u uvjetima sukoba u istočnoj Ukrajini.

Protokol o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Sporazum iz Minska⁵), potpisan 5. rujna 2014. godine

Sukob u istočnoj Ukrajini, koji je rezultirao potpisivanjem Sporazuma iz Minska 5. rujna 2014. godine, tipičan je primjer tzv. hibridnog rata, odnosno sukoba u kojem su zamagljene granice između unutarnjih i vanjskih dimenzija nasilja, političkih procesa i sigurnosne dinamike. U kontekstu indikatora “tip rata” taj se sukob ne

⁵ U nastavku rada navodi se kao Sporazum iz Minska, Sporazum iz Minska-Minsk I, Sporazum iz Minska (Minsk I) ili samo Minsk I.

može jednostavno svrstati u kategoriju građanskog ili međunarodnog rata, već obuhvaća elemente obaju ratova – s jedne strane uključuje unutarnje aktere i političke zahtjeve, dok s druge strane u značajnoj mjeri uključuje vanjsku vojnu, logističku i političku potporu, posebno Rusije. Analiza sadržaja Sporazuma iz Minska pokazuje da on odgovarajuće ne adresira tip rata. Iako uključuje tehničke mjere poput prekida vatre, razmjene zarobljenika, nadzora ukrajinsko-ruske državne granice te mjere usmjerene na poboljšanje humanitarne situacije u Donbasu, izbjegnuto je imenovanje Rusije kao sukobljene strane unatoč tomu što je njezin veleposlanik supotpisnik dokumenta. Time se potvrđuje tipična strategija hibridnih ratova – održavanje pravne fikcije o unutarnjem sukobu, dok je u stvarnosti riječ o sukobu s izraženom međunarodnom komponentom, koja se očituje u oružanoj, obavještajnoj i diplomatskoj potpori separatističkim strukturama u Donjeckoj i Luhanskoj regiji istočne Ukrajine. Nadalje, u skladu s indikatorom “tip rata” mirovni sporazumi u hibridnim ratovima zahtijevaju višerazinsku intervenciju – uz unutarnju političku regulaciju potrebno je uključiti i mehanizme za upravljanje geopolitičkim dimenzijama sukoba. U slučaju Sporazuma iz Minska to izostaje jer ne postoji jasan institucionalni okvir za suočavanje s ulogom vanjskih aktera (Rusije), odnosno Sporazum ne sadrži jasno definirane i pouzdane instrumente za nadzor i provedbu njegovih odredbi.

Analiza dizajna Sporazuma iz Minska pokazuje da unatoč tomu što sadržava niz tehničkih i političkih mjera usmjerenih na deeskalaciju sukoba i otvaranje prostora za dijalog, njegova ukupna konstrukcija ukazuje na ozbiljna ograničenja u kontekstu hibridnog rata kakav se tada vodio u istočnoj Ukrajini. Premda obuhvaća dvanaest točaka, među kojima su trenutačni obostrani prekid uporabe oružja, razmjena zarobljenika, nadzor i verifikacija režima neuporabe oružja od strane OESS-a, povlačenje nezakonitih naoružanih skupina, gospodarska obnova Donbasa te donošenje Zakona o privremenom statusu lokalne samouprave na određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti (Zakon o posebnom statusu) i zakona kojim se zabranjuje kazneni progon i kažnjavanje osoba u vezi s događajima koji su se zbili na određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti, izostavljene su ili su tek okvirno naznačene druge važne sastavnice koje karakteriziraju sveobuhvatne i dugoročno održive mirovne sporazume. Među njima se ističu mehanizmi političke participacije, institucionalne reforme, sigurnosna jamstva te formiranje provedbenih tijela, što nije dovoljno razrađeno u kontekstu Sporazuma. Usto, politička nepovezanost među ključnim akterima (ukrajinskom vladom, proruskim strukturama i međunarodnim posrednicima) dovela je do fragmentiranosti procesa, bez koherentne strategije koja bi povezala sigurnosne, političke i institucionalne dimenzije minskih sporazuma. Poseban je problem nejasna identifikacija sukobljenih strana. Premda su Sporazum iz Minska potpisali predstavnici Ukrajine, Rusije, OESS-a te predstavnici samoproglašeni entiteta iz Donjecka i Luhanska, Rusija formalno nije preuzela ulogu strane u sukobu. Time se već u samom dizajnu Sporazuma uspostav-

lja asimetričan okvir, oslabljen nedostatkom odgovornosti i precizno definiranih uloga. Ovdje se pojam asimetričan okvir ne odnosi na vojnu ili političku ravnotežu snaga, nego na institucionalni dizajn Sporazuma u kojem su obveze i odgovornosti dviju strana definirane različito. Ukrajina je imala jasno specificirane političke i sigurnosne obveze, dok je uloga Rusije ostala implicitna, tj. ona je formalno su-potpisnica, ali ne i eksplicitno priznata strana u sukobu. Takva neravnoteža između stvarne uloge i formalnih obveza dovela je do nastanka institucionalnog okvira bez recipročnih mehanizama odgovornosti, što je dodatno oslabilo provedbenu dimenziju Sporazuma. Izostanak eksplicitnih institucionalnih mehanizama provedbe pridonio je neizvjesnosti oko provođenja dogovorenih mjera. Sporazum ne sadržava jasne rokove, faze provedbe ni tijela odgovorna za njezino praćenje i verifikaciju, izuzev poziva na aktivan angažman OESS-a (“osigurati nadzor i verifikaciju režima neuporabe oružja od strane OESS-a” i “osigurati trajni nadzor i verifikaciju OESS-a na ukrajinsko-ruskoj državnoj granici...”). Iako je OESS imao najveću misiju na terenu, njegov mandat unutar minskih sporazuma bio je isključivo promatračko-izvještajni, bez izvršnih ovlasti ili mehanizama sankcioniranja. Stoga unatoč opsegu misije nije postojao funkcionalni institucionalni okvir koji bi osigurao provedbu i verifikaciju ključnih sigurnosnih odredbi. Primarna funkcija Sporazuma iz Minska bila je zaustaviti neposredne borbene aktivnosti, ali je izostala ključna arhitektura bitna za upravljanje tranzicijom prema trajnom miru. Iako su minski sporazumi formalno sadržavali odredbe o povlačenju stranih formacija i vojne opreme (npr. Memorandum iz Minska, točka 9.), izostao je jasan institucionalni okvir koji bi tu obvezu operacionalizirao i osigurao njezinu provedbu. Iako su minske sporazume podržali Vijeće sigurnosti UN-a, Francuska i Njemačka kroz Normandijski format te najveća misija OESS-a na terenu, ta je potpora imala uglavnom politički i promatrački karakter. Izostanak obvezujućih i izvršnih mehanizama, temeljenih primjerice na poglavlju VII. Povelje UN-a, značio je da međunarodna potpora nije bila praćena instrumentima koji bi osigurali provedbu ili sankcionirali njezino kršenje. Pod “izvršnim ovlastima” u ovom se kontekstu podrazumijeva mandat koji bi OESS-u omogućio provedbu, verifikaciju i, po potrebi, nametanje sankcija u slučaju nepoštivanja dogovorenih obveza, slično kao u misijama s provedbenim ovlastima koje djeluju na temelju poglavlja VII. Povelje UN-a. Budući da OESS-ova Specijalna promatračka misija u Ukrajini nije imala takve mehanizme, njezina je uloga ostala ograničena na izvještavanje i promatranje bez mogućnosti osiguranja provedbe Sporazuma. Za razliku od nekih drugih mirovnih sporazuma u kojima su međunarodne organizacije ili mirovne misije imale mandat za provedbu i kontrolu sigurnosnih aranžmana, u slučaju Minska takva struktura nije postojala.

Zajednički centar za kontrolu i koordinaciju (JCCC) uspostavljen je u rujnu 2014. kao *ad hoc* vojni mehanizam Ukrajine i Rusije radi podrške provedbi minskih sporazuma i nadzora duž linije razgraničenja, sa sjedištem najprije u Debaljcevu,

a potom u Soledaru. JCCC je omogućavao vojnu komunikaciju i koordinaciju preko linije razgraničenja, no nakon povlačenja ruskih časnika 2017. godine, uz obrazloženje da im Ukrajina ometa aktivnosti, centar je postao disfunkcionalan. Iako su ukrajinski časnici ostali u Soledaru, a pripadnici separatističkih snaga nastavili nositi oznake JCCC-a na okupiranim teritorijama, mehanizam regionalne suradnje i verifikacije prekida vatre faktički je prestao funkcionirati (Serry, 2022, str. 3).

Iako je OEES imao najveću misiju na terenu, izostanak izvršnih ovlasti i jasnih međunarodnih jamstava značio je da su sve odredbe ostale deklarativne, bez vjerodostojnih instrumenata za prisilu ili provedbu, što je u praksi rezultiralo nastavkom kršenja prekida vatre i eskalacijom sukoba. Posljedica je bila da su sigurnosne mjere, uključujući povlačenje stranih formacija, također ostale deklarativne i podložne političkim manipulacijama, bez vjerodostojnih instrumenata nadzora i provedbe. Time je dodatno oslabljena provedbena dimenzija Sporazuma i stvoreni su uvjeti za njegovo postupno urušavanje. Nedostatak političke volje, nejasna uloga Rusije i fragmentirana institucionalna podloga rezultirali su neprovođenjem njegovih odredbi i urušavanjem mirovnog procesa. Na temelju analize izvješća OEES-a i dostupne literature, važno je razlikovati razdoblje do proljeća 2021. godine, u kojem su postojali određeni pokušaji izgradnje povjerenja i provedbe sigurnosnih mjera, i kasnije razdoblje kada Rusija, protivno duhu Sporazuma, provodi potpunu političku i gospodarsku integraciju okupiranih područja. Upravo je ta postupna, ali sustavna integracija nakon 2021. godine dovela do ubrzane erozije političke volje i otvorila put invaziji 2022. godine. Dakle, iako Sporazum iz Minska sadrži neke važne elemente dizajna mirovnog sporazuma, riječ je o ograničenom i tehnički nedorađenom dokumentu, čiji su strukturni nedostaci doprinijeli njegovoj neučinkovitosti. Sporazum ističe važnost sveobuhvatnog i precizno osmišljenog mirovnog dizajna kao preduvjeta za postkonfliktnu stabilizaciju, osobito u kontekstu hibridnih ratova u kojima standardni, tradicionalni pristupi često ne pružaju odgovarajući okvir za uspostavu trajnog mira.

Primjenom indikatora “ishod mirovnog sporazuma” na Sporazum iz Minska vidljivo je kako je on imao tek ograničen i privremen učinak, odnosno njime nije zaustavljen sukob niti je postignut trajni mir. U razdoblju neposredno nakon potpisivanja Sporazuma zabilježeno je kratkotrajno smanjenje intenziteta sukoba, što sugerira da je došlo do djelomične primjene odredbe o trenutačnom prekidu uporabe oružja (točka 1. Sporazuma). Međutim, borbe su se vrlo brzo nastavile, a niti jedan od ključnih elemenata – poput osiguranja nadzora i verifikacije režima neuporabe oružja od strane OEES-a (točka 2. Sporazuma), provedbe Zakona o posebnom statusu (točka 3. Sporazuma) ili uklanjanja nezakonitih vojnih formacija i vojne opreme, kao i boraca i plaćenika s teritorija Ukrajine (točka 10. Sporazuma) – nije dosljedno proveden. U stvarnosti, nisu uspostavljeni učinkoviti institucionalni i nadzorni mehanizmi, a nedostatak političke volje svih uključenih strana

dotatno je otežao provođenje Sporazuma iz Minska. Provedba je zapela i zbog nesuglasica oko redoslijeda implementacije političkih i sigurnosnih točaka: Ukrajina je inzistirala na pristupu “security first”, dok su separatisti i Rusija zahtijevali “politics first”, tj. provedbu lokalnih izbora i posebnog statusa prije sigurnosnih mjera. Steinmeierova formula (2015.-2016.) pokušala je povezati oba pristupa, no ostala je sporna unutar ukrajinske politike, dok je Sajdikov plan iz 2019. godine koji je uključivao međunarodnu misiju UN-a i OESS-a Moskva dočekala kao prijjetnju, čime je dodatno otežana implementacija sporazuma. Usto, pojedine točke Sporazuma ostale su na razini deklarativnih namjera – primjerice uključiv nacionalni dijalog (točka 7. Sporazuma) i donošenje programa gospodarskog oporavka Donbasa i obnove osnovne aktivnosti u regiji (točka 11. Sporazuma) nisu realizirani. U kontekstu hibridnog rata, obilježenog nejasnim razgraničenjem domaćih i vanjskih aktera, dodatno je otežana provedba dogovorenih mjera, čime je narušena ukupna učinkovitost mirovnog procesa. U konačnici, Sporazum iz Minska nije doveo do sveobuhvatnog političkog rješenja ni do trajnog prekida sukoba, što ukazuje na njegov ograničen ishod u smislu njegove provedbe i stabilizacijskog učinka. Umjesto da postane temelj trajnog mira, Sporazum je poslužio kao prijelazna faza prema novom, sveobuhvatnijem dokumentu – tzv. Minsku II – potpisanom u veljači 2015. godine. Takav razvoj događaja pokazuje da parcijalni i nedovoljno razrađeni mirovni sporazumi često zahtijevaju nadopunu. Imajući u vidu sve navedeno, Sporazum iz Minska može se ocijeniti nepotpunim i privremeno učinkovitim, s ograničenim utjecajem na dugotrajno rješavanje sukoba i stabilizaciju pogođenih područja. Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava procjenjuje da je od 14. travnja 2014. do 31. prosinca 2021. godine poginulo 3106 civila (odnosno 3404 ako se uključe poginuli u zrakoplovnoj nesreći Malaysia Airlinesa MH17), dok broj ranjenih prelazi 7000; ukupan broj žrtava (civila i vojnika na obje strane) iznosi 51 000-54 000 (od toga 14 200-14 400 poginulih i 37 000-39 000 ranjenih) (UN in Ukraine, 2022).

Indikator “način završetka sukoba” omogućuje razumijevanje političkog, vojnog i diplomatskog konteksta u kojem se sukob formalno ili neformalno okončava, pri čemu se razlikuju slučajevi vojnog poraza, unilateralnih rješenja i sporazumnog pregovaračkog pristupa. U slučaju Sporazuma iz Minska riječ je o pokušaju zastavljanja sukoba pregovorima, odnosno o uspostavi primirja putem diplomatskog procesa, bez jasne vojne pobjede jedne strane.

Naime, Sporazum je nastao neposredno nakon teških sukoba i vojnog poraza ukrajinskih snaga kod Ilovajska, što je znatno promijenilo ravnotežu moći na terenu i prisililo ukrajinsku stranu na hitno traženje rješenja putem međunarodno posredovanih pregovora. Sporazum je formuliran u sklopu rada Trilateralne kontaktne skupine (predstavnici Ukrajine, Rusije, OESS-a te predstavnici *de facto* vlasti

s privremeno okupiranih područja Donjecke i Luhanske oblasti), što potvrđuje da su sukobljene strane pristale na uspostavu zajedničkog okvira za deeskalaciju sukoba. Odredbe Sporazuma iz Minska, poput prekida uporabe oružja, oslobađanja svih talaca i nezakonito zatočenih osoba, donošenja mjera usmjerenih na poboljšanje humanitarne situacije u Donbasu, održavanja prijevremenih lokalnih izbora te decentralizacije vlasti, potvrđuju da se radi o pokušaju političkog rješenja sukoba pregovorima, iako su u trenutku potpisivanja borbe još bile aktivne, a kontrola nad dijelovima teritorija sporna. Na taj se način Sporazum iz Minska može svrstati u skupinu sporazuma zaključenih u uvjetima tzv. prisilne pregovaračke ravnoteže u kojima nijedna zaraćena strana nije ostvarila odlučujuću vojnu nadmoć, dok istodobno postoje snažni međunarodni i unutarnji pritisci za uspostavu okvira koji bi omogućio prekid neprijateljstva. Sporazum iz Minska nije rezultirao trajnim mirom niti je došlo do političke reintegracije Donbasa, što ukazuje na diskrepanciju između forme (pregovarački završetak) i realne situacije (nastavak sukoba). Usto, izostanak učinkovitih međunarodnih jamstava i mehanizama provedbe rezultirao je ponovnom destabilizacijom. Sporazum iz Minska može se povezati s indikatorom “način završetka sukoba” jer predstavlja pokušaj pregovaračkog rješenja u uvjetima nerazriješenog vojnog ishoda i izražene regionalne nestabilnosti. Međutim, njegov ograničen učinak na trajno okončanje neprijateljstva ukazuje na nedovoljnu učinkovitost takvog pristupa u kontekstu hibridnog rata.

Memorandum o provedbi odredbi Protokola o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Provedba Minskog sporazuma), potpisan 19. rujna 2014. godine

Memorandum iz Minska od 19. rujna 2014. godine predstavlja dopunu i operacionalizaciju prvog Sporazuma iz Minska, potpisanog 5. rujna 2014. godine, čime oba dokumenta čine jedinstven normativni okvir istog mirovnog procesa, a ne odvojene ili izolirane akte. Njegova je svrha bila detaljnije razraditi tehničke i sigurnosne odredbe kako bi se proveli temeljni ciljevi definirani u početnom Sporazumu. Memorandum iz Minska povezuje se s indikatorom “tip rata” jer svojim sadržajem i kontekstom potvrđuje da se sukob u istočnoj Ukrajini ne može svesti samo na građanski rat, već se radi o hibridnom ratu koji kombinira unutarnje političko-vojne tenzije i međunarodnu uključenost (Rusije). Odredbe o povlačenju teškog naoružanja i vojne opreme unutar područja omeđenog gradovima Komsomolsk, Kumačevo, Novoazovsk i Sahanka (točka 5. Memoranduma), o zabrani letova vojnih zrakoplova i stranih bespilotnih letjelica (UAV) duž crte dodira unutar zone prekida vatre široke najmanje 30 kilometara, osim UAV-ova kojima se koristi promatračka misija OESS-a (točka 7. Memoranduma), o nazočnosti promatrača OESS-a (točka 8. Memorandu-

ma – “Promatračka misija OESS-a, sastavljena od promatrača OESS-a, rasporedit će se u zonu prekida vatre u roku od 24 sata od usvajanja ovog Memoranduma”), o uključivanju aktera izvan ukrajinskog političkog sustava (predstavnik proruskih teritorija Ukrajine koji su supotpisnici Memoranduma) ukazuju na višedimenzionalnu prirodu sukoba, koja nadilazi okvire klasičnih građanskih ratova. Zbog uključivanja domaćih i vanjskih aktera te zbog prisutnosti međunarodnih promatrača i diplomatskog posredovanja rješavanje takvog sukoba zahtijeva integrirane strategije koje će djelovati na političkoj, sigurnosnoj i institucionalnoj razini. Stoga se rješavanje takvog tipa sukoba ne može temeljiti na jednostranim ili binarnim pristupima, već podrazumijeva sveobuhvatan i višedimenzionalan mirovni okvir.

Memorandum iz Minska može se povezati s indikatorom “dizajn mirovnog sporazuma” jer sadržava više komponenti koje definiraju njegovu strukturu i funkciju. U njemu su precizno utvrđeni: svrha (točka 1. Memoranduma – “prekid vatre smatra se obostranim”), identifikacija sukobljenih strana (točka 2. Memoranduma – “postrojbe i oružane formacije obiju strana...”; što se odnosi na ukrajinske i proruske formacije), mehanizmi kontrole (točka 8. Memoranduma – “Promatračka misija OESS-a, sastavljena od promatrača OESS-a, rasporedit će se u zonu prekida vatre u roku od 24 sata od usvajanja ovog Memoranduma”), uspostava demilitarizirane zone (točke 4. i 5. Memoranduma – povlačenje teškog naoružanja i zabrana njegova raspoređivanja), sigurnosna regulacija (točke 6. i 7. Memoranduma – zabrana postavljanja novih mina i eksplozivnih zapreka unutar granica sigurnosne zone, kao i letova vojnih zrakoplova i stranih bespilotnih letjelica) te uklanjanje stranih vojnih formacija i vojne opreme, kao i boraca i plaćenika (točka 9. Memoranduma). Očito je, dakle, da se Memorandumom nastoji uspostaviti stabilno primirje putem tehnički i logistički razrađenih mjera nadzora, kontrole i razdvajanja zaraćenih snaga. Međutim, izostanak političkih elemenata, poput integracije i tranzicije koje bi se provele izborima, svjedoči o ograničenom dosegu sporazuma u provedbenom smislu i njegovoj nedovoljnoj kapacitiranosti za sveobuhvatnu postkonfliktnu transformaciju.

Memorandum iz Minska također se može povezati s indikatorom “ishod mirovnog sporazuma” jer njegovi učinci u praksi predstavljaju primjer djelomične i kratkotrajne provedbe koja nije dovela do trajnog okončanja sukoba. Premda je Memorandum formalno uspostavio režim prekida vatre, definirao sigurnosnu zonu i predvidio mehanizme nadzora (promatrači OESS-a), njegovo provođenje bilo je fragmentirano i ograničeno. Prekid vatre više je puta prekršen, teški sukobi (npr. Debaljcevo 2015. godine) izbili su nedugo nakon potpisivanja, a predviđeno povlačenje naoružanja i boraca često nije bilo realizirano. Prema izvješćima OESS-a, prekid vatre bio je sustavno kršen – već u veljači 2015. izbili su teški sukobi kod Debaljceva, a 2021. godine zabilježeno je više od 93 000 kršenja primirja, dok predviđeno povlačenje naoružanja i stranih boraca u praksi nikada nije provedeno u potpunosti. Time je ishod Memoranduma ostao na razini privremenog i djelomičnog

smirivanja nasilja, bez stvarne stabilizacije, što ga čini neuspješnim u ostvarivanju trajnog mira i stabilnosti u Ukrajini.

Nadalje, Memorandum iz Minska moguće je povezati s indikatorom “način završetka sukoba” jer sadržajno i formalno predstavlja pokušaj dogovornog prekida sukoba diplomatskim pregovorima, odnosno nije rezultat vojne pobjede jedne strane. Memorandum je prije svega pokušaj političkog rješenja temeljenog na kompromisu – uključujući obostrani prekid vatre, nadzor promatrača OESS-a, povlačenje teškog naoružanja i uspostavu sigurnosne zone. Međutim, budući da njegova provedba nije rezultirala trajnim mirom, već je sukob 2015. ponovno eskalirao, ovaj slučaj jasno ukazuje na ograničen domet političkih sporazuma kojima nedostaju vjerodostojni mehanizmi provedbe i dosljedna politička volja uključenih aktera.

Paket mjera za provedbu minskih sporazuma, potpisan 12. veljače 2015. godine

Paket mjera za provedbu minskih sporazuma odražava hibridnu prirodu rata, što znači da takav rat ima obilježja i međunarodnog i unutarnjeg oružanog sukoba. S jedne strane Ukrajina je bila suočena s unutarnjim pobunama na područjima Donjecke i Luhanske regije koje su deklarativno poticale na samoupravu, a s druge strane prisutan je jasan međunarodni element kroz ulogu Rusije, prisutnost stranih boraca i isporuku vojne opreme. Paket mjera sukob tretira kao političko-sigurnosni izazov koji zahtijeva sveobuhvatno rješenje – što je obilježje sukoba s visokim stupnjem političke i vojne složenosti, tipično za hibridne i internacionalizirane građanske ratove.

Paket mjera sadrži opsežan i strukturiran dizajn koji uključuje bitne sastavnice mirovnih sporazuma: prekid vatre na područjima Donjecke i Luhanske regije te sigurnosne mjere (točke 1., 2. i 3.), povlačenje teškog naoružanja i nadzor OESS-a (točke 2. i 3.), političke mjere poput lokalnih izbora i decentralizacije pomilovanja i amnestije (točke 4., 5., 11. i 12.), mjere društvenog i gospodarskog karaktera (točka 8.), kontrola državnih granica od strane ukrajinske vlade na cijelom području sukoba i povlačenje stranih oružanih formacija, vojne opreme i plaćenika s teritorija Ukrajine (točke 9. i 10.), mehanizmi za verifikaciju i nadzor provedbe (OESS, Trilateralna kontaktna skupina – točke 3. i 13.).

Uoči primirja i na dan njegova stupanja na snagu (ponoć 15. veljače 2015. godine) Specijalna promatračka misija OESS-a zabilježila je 101 kršenje primirja u vremenu između 8 sati i ponoći 14. veljače (pretežito višecijevni raketni sustavi/topništvo/minobacači; žarišta Debaljcev i zračna luka Donjeck) te 15 kršenja u vremenu između ponoći i 8 sati 15. veljače, koncentriranih oko Debaljceva/Čornuhina (OESS, 2015).

Ovaj dokument također se može povezati s indikatorima “ishod mirovnog sporazuma” i “način završetka sukoba”. Premda je Paket mjera sadržavao širok spektar

sigurnosnih, političkih i humanitarnih mjera, većina njegovih bitnih točaka, poput trenutalnog i sveobuhvatnog prekida vatre, oslobađanja i razmjene svih talaca i nezakonito zatočenih osoba, pokretanja dijaloga o modalitetima lokalnih izbora i provođenju ustavnih reformi, nije u potpunosti provedena. Iako su 2020. i 2021. godine ostvareni značajni pomaci, uključujući razmjenu zarobljenika i privremeno smirivanje borbenih djelovanja, ključne političke odredbe, poput ustavnih reformi i trajnog posebnog statusa Donbasa, ostale su neprovedene, što je dugoročno ograničilo učinke Sporazuma. Prema sažetku Specijalne promatračke misije OESS-a za razdoblje od srpnja do rujna 2020. godine, nakon ponovne potvrde obveze poštivanja prekida vatre 27. srpnja 2020. godine, broj kršenja primirja pao je s 12 756 u srpnju na 605 u kolovozu i 617 u rujnu, uz 13 dana bez ijednog kršenja te približno 49% manje kršenja na dan nakon donošenja te mjere u odnosu na dan prije njezina donošenja (OESS, 2020). Za 2021. godinu Specijalna promatračka misija OESS-a zabilježila je 93 902 kršenja primirja, uključujući 1133 eksplozije pripisane vatri iz višecijevnih raketnih sustava, topništva, minobacača i tenkova, 1892 komada oružja zabilježena su kao kršenje dogovorenih linija povlačenja, 2386 slučajeva ometanja signala, 851 ograničenje kretanja promatrača te 91 civilnu žrtvu (OESS, 2021). Sukob je nastavljen, a krajem veljače 2022. godine eskalirao je u otvorenu vojnu invaziju Rusije, čime je potvrđeno da je ishod ovog Sporazuma bio neuspješan, odnosno da nije doveo do trajnog mira i stabilnosti u Ukrajini.

Paket mjera predstavlja pokušaj političkog rješenja pregovorima te nije rezultat vojne pobjede jedne strane. No budući da dogovorene odredbe nisu provedene u potpunosti te da nije postojao funkcionalni institucionalni okvir, sukob nije formalno okončan i eskalirao je 2022. godine u otvoren međunarodni oružani sukob. Takav razvoj događaja ukazuje na ograničenu učinkovitost pregovaračkog modela završetka sukoba u ovom slučaju, što potvrđuje da je ovaj pristup rješavanju krize u Ukrajini neodgovarajući i dugoročno problematičan. Analiza pokazuje da je operativna neodrživost minskih sporazuma proizašla upravo iz neriješenih nesuglasica oko redoslijeda provedbe političkih i sigurnosnih mjera te iz izostanka vjerodostojnih mehanizama njihove implementacije. Iako su Steinmeierova formula i Sajdikov plan nudili okvir za kompromis i međunarodnu podršku procesu, ostali su na razini političkih prijedloga bez stvarne primjene, čime su dodatno narušene provedbena dimenzija sporazuma i dugoročna održivost mirovnog procesa.

Radi boljeg razumijevanja sadržaja, ciljeva i ograničenja navedenih dokumenata u nastavku se primjenjuje unaprijedena tipologija mirovnih sporazuma. Analiza omogućuje dodatnu evaluaciju kategoriziranjem načina praktične provedbe sporazuma, čime se dopunjuje prethodno razmatranje indikatora tipa rata, dizajna i ishoda mirovnih sporazuma te načina završetka sukoba.

Dakle, ruske mjere provedene između 2019. i početka 2022. godine, od politike masovnog izdavanja ruskih putovnica stanovnicima okupiranih područja preko

gospodarske i kulturne integracije s Rusijom pa sve do formalnog priznanja separatističkih entiteta, postupno su mijenjale političke i sigurnosne uvjete na terenu. Time su minski sporazumi sve više gubili relevantnost i provedbeni potencijal. U nastavku se primjenjuje unaprijeđeni tipološki okvir kako bi se detaljno analizirala njihova strukturna ograničenja i neučinkovitost u kontekstu hibridnog rata.

Primjena unaprijeđene tipologije mirovnih sporazuma na Sporazum iz Minska (Minsk I), na Memorandum o provedbi Minskog sporazuma te na Paket mjera za provedbu minskih sporazuma (Minsk II): procesni, suštinski, provedbeni, pomirbeni i područni (regionalni) aspekti

U ovom poglavlju provodi se klasifikacija triju dokumenata iz Minskog mirovnog procesa – Protokola o ishodu konzultacija Trilateralne kontaktne skupine (Sporazuma iz Minska – Minsk I), Memoranduma o provedbi odredbi Protokola i Paketa mjera za provedbu minskih sporazuma. Ova tipologija razlikuje pet funkcionalnih kategorija: procesnu, suštinsku, provedbenu, pomirbenu i područnu (regionalnu). Cilj je utvrditi kojoj kategoriji pripada svaki od navedenih dokumenata te procijeniti sadržava li njihov tekst i elemente ostalih kategorija. Takav pristup omogućuje bolje razumijevanje njihove uloge u pokušaju rješavanja hibridnog rata u istočnoj Ukrajini.

Protokol o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Sporazum iz Minska), potpisan 5. rujna 2014. godine

Sporazum iz Minska (Minsk I) iz 2014. godine ima dominantna procesna obilježja. Naime, on ponajprije uspostavlja okvir za prekid neprijateljstava definirajući osnovne sigurnosne mjere poput prekida uporabe vatre, oslobađanja svih talaca i nezakonito zatočenih osoba te osiguranja trajnog nadzora i verifikacije OEES-a na ukrajinsko-ruskoj državnoj granici. U službi početnog dogovora, Sporazum iz Minska je politička poruka spremnosti na dijalog, bez detaljno definiranih institucionalnih ili ustavnih rješenja. Suštinski aspekt u Sporazumu iz Minska prisutan je u ograničenoj mjeri. Premda sadrži reference na zakonodavne reforme, poput donošenja Zakona Ukrajine o privremenom statusu lokalne samouprave na određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti (Zakona o posebnom statusu), nedostaje mu dubinska razrada političkih i institucionalnih promjena. Uloga unutarnjih političkih aktera naznačena je, ali nije razrađena. Tekst Sporazuma iz Minska u potpunosti zanemaruje njegov provedbeni karakter. Izostaje precizno definiranje vremenskih rokova, provedbenih tijela te faznih mehanizama operacionalizacije Sporazuma. Iako se OEES navodi kao nadzorno tijelo, njegova uloga nije dovoljno razrađena i lišena

je konkretnih ovlasti. U Sporazumu iz Minska u potpunosti izostaje pomirbena dimenzija. Naime, njime se ne predviđaju mehanizmi izgradnje međusobnog povjerenja i suočavanja s prošlošću ni institucionalizirani oblici društvenog pomirenja. Premda sukob evidentno posjeduje područni (regionalni) aspekt, Sporazum ne sadrži eksplicitne instrumente regionalne suradnje ni posredničke mehanizme koji bi uključivali širi geopolitički kontekst. Uloga OESS-a svedena je na tehnički nadzor, bez jasne političke ili strateške uloge u područnom (regionalnom) stabilizacijskom okviru.

Memorandum o provedbi odredbi Protokola o rezultatima konzultacija Trilateralne kontaktne skupine o zajedničkim koracima usmjerenima na provedbu Mirovnog plana predsjednika Ukrajine P. Porošenka i inicijativa predsjednika Rusije V. Putina (Provedba Minskog sporazuma), potpisan 19. rujna 2014. godine

Primarno je obilježje Memoranduma iz Minska izražena provedbena orijentacija, dok su ostali aspekti prisutni u manjoj mjeri ili u potpunosti izostaju. Kao nastavak Sporazuma iz Minska (Minsk I), Memorandum razrađuje tehničke elemente primirja (mjere za jačanje međusobnog prekida vatre), uključujući precizno definiranje sigurnosne zone, raspored promatrača OESS-a te zabranu određenih vojnih aktivnosti, poput letova vojnih zrakoplova i stranih bespilotnih letjelica. Premda time djelomično zadržava procesnu funkciju, prvenstveno je provedbeni instrument jer operacionalizira sigurnosne mjere i uvodi konkretne mehanizme provedbe, uključujući povlačenje teškog naoružanja i nadzornu ulogu OESS-a. Suštinske odrednice u potpunosti izostaju iz Memoranduma iz Minska, on ne sadrži reference na ustavnopolitičke i institucionalne reforme, a ne spominje se ni uloga domaćih političkih aktera. U Memorandumu iz Minska nema ni pomirbenog aspekta, jer se ne predviđaju mehanizmi izgradnje povjerenja, društvenog dijaloga ili suočavanja s prošlošću. Područna (regionalna) dimenzija dokumenta sugerira uključivanje OESS-a i angažman međunarodnih promatrača, ali bez jasno definiranih regionalnih mehanizama suradnje ili posredovanja. Time Memorandum ostaje tehnički orijentiran dokument, usmjeren na stabilizaciju sigurnosne situacije, bez šireg političkog ili strateškog okvira koji bi adresirao dublje uzroke i posljedice sukoba.

Paket mjera za provedbu minskih sporazuma, potpisan 12. veljače 2015. godine

Paket mjera za provedbu minskih sporazuma, poznat kao Minsk II, najsloženiji je dokument u okviru Minskog mirovnog procesa, s izraženom višedimenzionalnom funkcionalnošću. Unatoč tomu što sadrži procesne elemente, i to prvenstveno u vidu reafirmacije obveze o trenutačnom i sveobuhvatnom prekidu vatre te uspostavi sigurnosnih aranžmana (npr. povlačenje teškog naoružanja, zabrana prisutnosti stranih vojnih formacija – uključujući obvezu povlačenja svih stranih oružanih formacija, vojne opreme i plaćenika s teritorija Ukrajine te razoružanje svih nezakoni-

tih grupa), oni su sekundarni u odnosu na druge, razvijenije dimenzije sporazuma. Suštinski aspekt Paketa mjera osobito je naglašen. Dokument sadrži niz bitnih političkih i institucionalnih reformi, uključujući obvezu decentralizacije, održavanje lokalnih izbora, osiguranje pomilovanja i amnestije donošenjem zakona kojima se zabranjuju kazneni progon i kažnjavanje osoba u vezi s događajima koji su se zbili na određenim područjima Donjecke i Luhanske regije te ustavne promjene koje bi osigurale poseban status tim područjima, u dogovoru s njihovim predstavnicima. Također se predviđa uspostava potpune kontrole državne granice od strane ukrajinske vlade na cijelom području sukoba, što jasno pozicionira dokument u domenu suštinskih mirovnih sporazuma usmjerenih na rješavanje temeljnih uzroka sukoba. Provedbeni aspekt dodatno je razrađen i nedvojbena dominantan. Paket mjera detaljno definira redoslijed i rokove provedbe ključnih mjera, uz jasnu ulogu međunarodnih i domaćih aktera, uključujući OESS te Trilateralnu kontaktnu skupinu: npr. 15. veljače 2015. godine u ponoć – početak trenutačnog i sveobuhvatnog prekida vatre (točka 1. Paketa mjera); najkasnije drugi dan nakon početka prekida vatre (17. veljače 2015. godine) započinje povlačenje teškog naoružanja (točka 2. Paketa mjera), koje mora biti završeno u roku od 14 dana; od prvog dana povlačenja počinje OESS-ovo učinkovito praćenje i verifikacija režima prekida vatre i povlačenja teškog naoružanja uz upotrebu sve potrebne tehničke opreme, uključujući satelite, dronove, radarsku opremu i drugo (točka 3. Paketa mjera); prvog dana povlačenja pokreće se dijalog o lokalnim izborima i budućem statusu određenih područja Donjecke i Luhanske oblasti te najkasnije 30 dana nakon potpisivanja ukrajinski parlament treba usvojiti rezoluciju o područjima s posebnim režimom (točka 4. Paketa mjera). Usto, najkasnije petog dana nakon završetka povlačenja mora biti provedena razmjena svih talaca i nezakonito zatočenih osoba, prema načelu “svi za sve” (točka 6. Paketa mjera). Nadalje, 2015. godine predviđena je obnova potpune kontrole državne granice od strane ukrajinske vlade na cijelom području sukoba, počevši od dana nakon održavanja lokalnih izbora, a završno nakon sveobuhvatnog političkog rješenja (lokalni izbori na određenim područjima Donjecke i Luhanske oblasti u skladu s ukrajinskim zakonodavstvom i ustavnom reformom – točka 9. Paketa mjera), provedba ustavne reforme u Ukrajini s elementima decentralizacije (točka 11. Paketa mjera) i donošenje trajnog zakonodavstva o posebnom statusu određenih područja Donjecke i Luhanske oblasti (točka 11. Paketa mjera). Mjere kao što su pomilovanje i amnestija, skladištenje i distribucija humanitarne pomoći, društveno-gospodarska obnova i razoružanje svih nezakonitih grupa (točke 5., 7., 8. i 10. Paketa mjera) nemaju precizne datume, ali su neizravno povezane s provedbom prethodnih faza i uspostavom sigurnosne stabilnosti. Pomirbeno obilježje Paketa mjera prisutno je u ograničenom opsegu i pretežno na formalnoj razini. Iako se predviđaju pomilovanje i amnestija za sudionike sukoba i razmjena talaca i nezakonito zatočenih osoba, ne postoji sustavno razrađena politika tranzicijske pravde niti

Tablica 1. Tipološka klasifikacija minskih sporazuma prema pet kategorija mirovnih sporazuma (procesni, suštinski, provedbeni, pomirbeni i područni (regionalni))

Sporazum	Procesni	Suštinski	Provedbeni	Pomirbeni	Područni (regionalni)
Minsk I (2014. g.)	Dominantno prisutan: uspostava prekida vatre i političkog dijaloga	Ograničeno prisutan: Zakon o posebnom statusu bez institucionalne razrade	Izostaje: nema rokova, tijela ni faza provedbe	Potpuno izostaje: Nema mjera za izgradnju povjerenja i suočavanja s prošlošću	Izostaje: OESS ima tehničku, a ne političku ili stratešku ulogu
Memo-randum (2014. g.)	Djelomično prisutan: nastavak političkog okvira iz Minska I	Izostaje: nema političkih ili institucionalnih reformi	Dominantno prisutan: sigurnosne mjere, zona razdvajanja, nadzor OESS-a	Izostaje: nema predviđenih pomirbenih mehanizama	Djelomično prisutan: međunarodni promatrači, ali bez šire regionalne arhitekture
Minsk II (2015. g.)	Sekundarno prisutan: reafirmacija prekida vatre	Izrazito prisutan: decentralizacija, izbori, ustavne promjene	Vrlo razvijen: fazni rokovi, verifikacija, međunarodni nadzor	Formalno prisutan: pomilovanje i amnestija za sudionike sukoba te razmjena talaca i nezakonito zatočenih osoba, bez dublje tranzicijske pravde	Neizravno prisutan: podrška Normandijskog formata, bez konkretnih mehanizama

su ugrađeni mehanizmi suočavanja s prošlošću i izgradnje društvene povezanosti. Područni (regionalni) aspekt Paketa mjera manifestira se u okviru njegova nastanka i međunarodne potpore, posebice kroz Normandijski format (Francuska, Njemačka, Rusija i Ukrajina). Ipak, izostanak konkretnih inicijativa regionalne suradnje i stabilizacijskih mehanizama čini taj aspekt nedovoljno razrađenim i institucionalno neprofiliranim.

Sumarna tipološka evaluacija minskih sporazuma: između teorijskih ograničenja i geopolitičke stvarnosti

Primjenom unaprijeđenog tipološkog okvira mirovnih sporazuma, koji uključuje četiri indikatora (tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma i način završetka sukoba) te pet temeljnih tipova mirovnih sporazuma (procesni, suštinski, provedbeni, pomirbeni i područni (regionalni)) moguće je sagledati dublje strukturne i funkcionalne slabosti minskih sporazuma kao alata za mirno rješavanje

Tablica 2. Usporedna analiza minskih sporazuma prema četiri indikatora (tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma i način završetka sukoba)

Sporazum	Tip rata	Dizajn mirovnog sporazuma	Ishod mirovnog sporazuma	Način završetka sukoba
Minsk I (2014. g.)	Hibridni	Ograničen, fragmen- tiran: – nema fazne proved- be – nema provedbenih tijela – nedorečena uloga međunarodnih aktera	Djelomičan i privre- men: – kratkotrajno smiri- vanje sukoba – sukobi su se nast- avili – ključne mjere nisu provedene	Pregovarački: – postignut nakon vojnog poraza kod Ilovajska – bez dugotrajne rav- noteže moći
Memo- randum (2014. g.)	Hibridni	Tehnički razrađen: – fokus na sigurnosne mjere – nema političkih reformi – nazočnost OEES-a bez izvršnih ovlasti	Nepotpun i prekidan: – prekid vatre više puta prekršen – ograničena pro- vedba povlačenja naoružanja	Pregovarački: – kratkoročni tehnički sporazum – nema obvezujućih mehanizama
Minsk II (2015. g.)	Hibridni	Opsežniji, ali nepro- vodiv: – detaljan plan decen- tralizacije i izbora – bez efikasnog nadzo- ra i sankcija – slaba koordinacija između aktera	Neuspješan: – nema provedbe bitnih točaka – sukob eskalirao u otvoreni rat u ve- ljači 2022. godine	Pregovarački: – podržan Normandij- skim formatom – nije zaustavio oruža- ni sukob

hibridnog rata u istočnoj Ukrajini. Komparativna analiza pokazuje da su procesni elementi najjasnije izraženi u Sporazumu iz Minska (Minsk I), koji je inicijalno postavio okvir za prekid vatre, ali nije donio ni minimalne pretpostavke za dugo-
trajnu stabilizaciju. Memorandum iz Minska nadograđuje tehničke sigurnosne as-
pekte (elemente primirja), ali ostaje unutar usko definirane provedbene funkcije,
bez ustavno-političkih ili pomirbenih dimenzija. Tek Paket mjera za provedbu min-
skih sporazuma (Minsk II) pokušava integrirati suštinske i provedbene elemente,
uključujući ustavne i političke reforme, pomilovanja i amnestiju, decentralizaciju
i lokalne izbore. Međutim, čak i Minsk II pokazuje ozbiljne nedostatke u pogledu
pomirbenih i područnih (regionalnih) mehanizama, uslijed čega izostaje institucio-
nalna integriranost.

Ni jedan od tri dokumenta u okviru Minskog mirovnog procesa nije uspio iz-
graditi sveobuhvatan i održiv institucionalni okvir. Najviše je nedostataka u pomir-

benoj i područnoj (regionalnoj) kategoriji, što je u hibridnim ratovima koji uključuju vanjske aktere i duboku društvenu razjedinjenost posebno problematično. Analiza pokazuje da su minski sporazumi bili nedovršeni i operativno nedostatni jer nisu u potpunosti obuhvatili složenost hibridnog rata niti su institucionalizirali važne elemente potrebne za trajan i održiv mir u Ukrajini.

Preporuka za buduće mirovne sporazume u kontekstu hibridnih ratova

Na temelju analize minskih sporazuma moguće je izdvojiti niz pouka koje bi se mogle primijeniti na oblikovanje učinkovitijih mirovnih sporazuma u kontekstu hibridnih ratova. Prvo, jasno definiranje aktera preduvjet je za provedbu mirovnih odredbi. Uključivanje izravnih i neizravnih vanjskih sudionika, poput trećih država, mora biti eksplicitno ugrađeno u tekst mirovnog dokumenta, jer formalno prešućivanje njihove uloge, kao što je to bio slučaj s ulogom Rusije u Sporazumu iz Minska (Minsk I), stvara pravnu i političku prazninu koja otežava provedbu sporazuma. Drugo, učinkovitost mirovnog procesa zahtijeva jasnu operacionalizaciju provedbenih mehanizama. To uključuje definiranje faza provedbe sporazuma, precizne vremenske rokove, imenovanje nadležnih tijela za nadzor te predviđanje posljedica nepoštivanja obveza. Iako su u minskim sporazumima pojedini zadaci povjereni OEES-u, nedostatak izvršnog mandata ograničio je njihovu funkcionalnost. Treće, uspješan mirovni sporazum mora sadržavati pomirbene sastavnice, koje uključuju suočavanje s prošlošću i rekonstrukciju društvenog povjerenja. Četvrto, hibridni ratovi s regionalnim karakterom zahtijevaju okvir koji uključuje regionalne sigurnosne i političke mehanizme. Uspostava suradnje i povjerenja s državama u okruženju te uključivanje regionalnih organizacija doprinose stabilizaciji i legitimitetu procesa. Peto, učinkovit nadzor nad provedbom zahtijeva sudjelovanje međunarodnih aktera koji posjeduju operativne ili barem političke kapacitete za intervenciju. Bez nazočnosti neovisnih međunarodnih jamaca mirovni sporazumi ostaju deklarativni i teško su provedivi. Šesto, decentralizacija ne smije ostati samo na riječima, već mora uključivati stvarne političke i financijske ovlasti kako bi lokalne zajednice doista imale autonomiju i mogle se učinkovito uključiti u obnovu nakon završetka sukoba. Iz iskustava minskih sporazuma proizlazi da budući mirovni sporazumi u uvjetima hibridnog ratovanja moraju biti višerazinski strukturirani, ustavnopravno precizni, politički uključivi te međunarodno podržani kako bi riješili složene izazove koje takvo ratovanje generira.

Zaključak

Ovaj je rad pokazao da su minski sporazumi (Sporazum iz Minska – Minsk I, Memorandum iz Minska te Paket mjera za provedbu minskih sporazuma – Minsk II), unatoč početnim nadama, u svojoj srži ostali institucionalno manjkavi, politički ne-

povezani i strateški potkapacitirani. Analizom četiriju temeljnih indikatora (tip rata, dizajn mirovnog sporazuma, ishod mirovnog sporazuma i način završetka sukoba) te pet kategorija mirovnih sporazuma (procesni, suštinski, provedbeni, pomirbeni i područni (regionalni)) uočene su višestruke slabosti u navedenim dokumentima, a posebno odsutnost pomirbenih i područnih (regionalnih) aspekata. Minski sporazumi nisu uspjeli premostiti dubok jaz između stvarne konfiguracije moći na terenu i normativnog sadržaja sporazuma. Sukob u Donbasu bio je oblik internacionaliziranog unutardržavnog sukoba hibridnih obilježja u kojem su se konvencionalni, neregularni, politički i informacijski elementi preklapali. Takva struktura zahtijevala je višerazinski institucionalni okvir i jasne mehanizme verifikacije, ali Minski proces ponudio je tek parcijalne instrumente. Premda su uključivali važne sigurnosne i političke odredbe, sporazumi nisu predvidjeli razradu ključnih kontroverzi, uključujući redosljed provedbe obveza, što je dovelo do dugotrajnih sporova oko interpretacije, dodatno intenziviranih izostankom konkretnih mehanizama međunarodnog jamstva. Analiza također pokazuje da, unatoč formalnoj međunarodnoj potpori, uključujući rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a, posredovanje Francuske i Njemačke u Normandijskom formatu te djelovanje Specijalne promatračke misije OESS-a, međunarodni okvir nije bio dovoljan za osiguranje provedbe sporazuma. Obveze ključnih aktera ostale su neizvršene, uz kontinuirano rusko političko i sigurnosno djelovanje koje je postupno integriralo područja pod kontrolom separatista i time potkopavalo normativni sadržaj sporazuma. Pritom analiza ukazuje na važan vremenski lom: razdoblje od 2019. do 2021. godine obilježeno je smanjenjem nasilja, razmjenom zarobljenika, lokalnim razgraničenjima i dugotrajnim primirjem, što upućuje na činjenicu da sporazumi nisu propali zbog “povratka nasilja”, nego prije svega zbog strateških odluka Rusije, uključujući destabilizaciju krajem 2021. godine i pokretanje invazije velikih razmjera 24. veljače 2022. godine. Time su minski sporazumi izgubili i praktičnu i političku funkciju, dok je hibridni sukob prerastao u otvoreni međudržavni rat.

Iskustvo Minskog mirovnog procesa razotkriva strukturalna ograničenja parcijalnih i tehnički fokusiranih pristupa rješavanju hibridnih sukoba. Analizom funkcionalnih dimenzija triju dokumenata postaje jasno da održivi mir zahtijeva integraciju sigurnosnih, ustavno-političkih i društvenih mjera unutar sadržajno povezanog institucionalnog okvira. Nepostojanje koordinirane provedbe i fragmentiran pristup destabiliziraju potencijal sporazuma i otežavaju njegovu transformacijsku funkciju. U tom smislu, Minski proces ne predstavlja samo povijesni slučaj, već i odgovarajući indikator ograničenja suvremenih međunarodnih napora u konstruiranju postkonfliktnog mira.

Buduća istraživanja mogla bi primijeniti ovu tipološku analizu i na druge hibridne ili internacionalizirane sukobe, poput onih u Libiji, Siriji ili Jemenu. Ta bi

primjena omogućila dodatno testiranje učinkovitosti predloženog modela te prepoznavanje zajedničkih slabosti u strukturi mirovnih sporazuma. Time bi se doprinijelo većoj teorijskoj jasnoći i praktičnoj korisnosti suvremenih pristupa u analizi mirovnih procesa, osobito u uvjetima sve složenije sigurnosne stvarnosti današnjeg svijeta.

LITERATURA

- Allison, R. (2020) "Russian revisionism, legal discourse and the 'Rules-Based' International Order", *Europe-Asia Studies*, 72 (6), str. 976-995. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1773406> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Antony, S. (2022) "Escalation of Ukraine crisis and Russia-West geopolitical rivalry: Implications for regional stability", *Security and peace, The IUP Journal of international relations*, 16 (1), str. 7-25.
- Antony, S. (2023) "From conflict to catastrophe: Russia-Ukraine tensions ripple across", *Bulletin of "Carol I" National defence university*, 12 (3), str. 60-72. Dostupno na: <https://doi.org/10.53477/2284-9378-23-32> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Arnault, J. (2006) *Good agreement? Bad agreement? An implementation perspective*. Princeton: Center of international studies, Princeton University.
- Badran, R. (2014) "Intrastate peace agreements and the durability of peace", *Conflict management and peace science*, 31 (2), str. 193-217.
- Bebler, A. (2023) "The war in Ukraine in a comparative perspective", *Teorija in praksa*, 60 (4), str. 775-786.
- Bell, C. (2006) "Peace agreements: Their nature and legal status", *The American journal of international law*, 100 (2), str. 373-412.
- Bell, C. i O'Rourke, C. (2010) "Peace agreements or pieces of paper? The impact of UNSC resolution 1325 on peace processes and their agreements", *The International and comparative law quarterly*, 59 (4), str. 941-980.
- Bercovitch, J. i Simpson, L. (2010) "International mediation and the question of failed peace agreements: Improving conflict management and implementation", *Peace and change*, 35 (1), str. 68-103.
- Bohloulzadeh, G. (2017) "The nature of peace agreement in international law", *Journal of politics and law*, 10 (2), str. 208-215.
- Bournemouth University (2020) "The emergence of hybrid warfare". Dostupno na: <https://www.bournemouth.ac.uk/research/projects/emergence-hybrid-warfare> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).

- Bukkvoll, T. (2016) "Russian special operations forces in Crimea and Donbas", *Parameters*, 46 (2), str. 13-21. Dostupno na: doi: 10.55540/0031-1723.2917 (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Burkhardt, F. (2020) "Russia's 'passportisation' of the Donbas: The mass naturalisation of Ukrainians is more than a foreign policy tool", *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs*. Dostupno na: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/256636/1/2020C41.pdf> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Collier, D., Laporte, J. i Seawright, J. (2012) "Putting typologies to work: Concept formation, measurement and analytic rigor", *Political research quarterly*, 65 (1), str. 217-232.
- Čengić, D. (2009) "Postsocijalističke ekonomske elite i poduzetništvo: prilog analizi tipologije poduzetnika", *Revija za sociologiju*, 40 (1-2), str. 71-94.
- Druckman, D. i Wagner, L. (2019) "Justice matters: peace negotiations, stable agreements, and durable peace", *Journal of conflict resolution*, 63 (2), str. 287-316.
- Duncan, A. (2020) "The Minsk conundrum: western policy and Russia's war in Eastern Ukraine", *Chatham House*. Dostupno na: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-05-22-minsk-conundrum-allan.pdf> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Dupuy, K. E. (2008) "Education in peace agreements 1989-2005", *Conflict resolution quarterly*, 26 (2), str. 149-166.
- Fisman, R., Marcolongo, G. i Wu, M. (2025) "The undoing of economic sanctions: evidence from the Russia-Ukraine conflict", *Boston University*. Dostupno na: https://sites.bu.edu/fisman/files/2025/08/Donbass_final.pdf (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Hartzell, C. i Hoddie, M. (2003) "Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management", *American journal of political science*, 47 (2), str. 318-332.
- Hartzell, C., Hoddie, M. i Rothchild, D. (2001) "Stabilizing the peace after civil war: An investigation of some key variables", *International organization*, 55 (1), str. 183-208.
- Hoffman, F. G. (2007) "Conflict in the 21st century: The rise of Hybrid wars", *Potomac institute for policy studies*. Dostupno na: https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Human Rights Watch (2024) "Education under occupation: forced Russification of the school system in occupied Ukrainian territories". Dostupno na: <https://www.hrw.org/report/2024/06/20/education-under-occupation/forced-russification-school-system-occupied-ukrainian> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Kane, S. (2019) "Peace agreement provisions and the durability of peace". Dostupno na: <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/366199/1/MediationResources-PeaceAgreements.pdf> (pristupljeno: 31. srpnja 2023.).

- Kluge, S. (2000) "Empirically grounded construction of types and typologies in qualitative social research", *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Dostupno na: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1124/2500> (pristupljeno: 13. lipnja 2025.).
- Kofman, M., Migacheva, K., Nichiporuk, B., Radin, A., Tkacheva, O. i Oberholtzer, J. (2017) "Lessons from Russia's operations in Crimea and Eastern Ukraine", *Santa Monica: RAND Corporation*. Dostupno na: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1498.html (pristupljeno: 23. rujna 2025.).
- Korbut, A. (2020) "Conflict management in the Donbas: The Elections that could not be", *Barcelona Centre for international affairs (CIDOB)*. Dostupno na: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-07/241_ANNA%20KORBUT_ANG.pdf (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Likhachev, V. (2016) "The far right in the conflict with Russia and Ukraine", *Russie.Nei. Visions*, (95). Dostupno na: https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/rnv95_uk_likhachev_far-right_radicals_final.pdf (pristupljeno: 23. rujna 2025.).
- Margaletić, K. (2022) "Unaprjeđenje tipologije mirovnih sporazuma na primjeru Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini", *Polemos*, XXV (51), str. 13-36.
- Margaletić, K. (2025) *Uloga mirovnih sporazuma pod nadležnošću Ujedinjenih naroda od 1991. do 2001. u okončanju sukoba – uspostava empirijski utemeljene tipologije, doktorski rad*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. Dostupno na: https://fpzg.hr/_download/repository/FIN%20Margaletic%C4%87_doktorski%20rad_svibanj%202024%20%281%29%20%281%29%5B1%5D.pdf (pristupljeno: 12. lipnja 2025.).
- Matanock, A. (2017) "Bullets for ballots: Electoral participation provisions and enduring peace after civil conflict", *International security*, 41 (4), str. 93-113.
- Mattes, M. i Savun, B. (2009) "Fostering peace after civil war: commitment problems and agreement design", *International studies quarterly*, 53 (3), str. 737-759.
- Mearsheimer, J. J. (2014) "Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin", *Foreign Affairs*, 93 (5), str. 77-89.
- Mezzera, M., Pavičić, M. i Specker, L. (2009) "Governance components in peace agreements: fundamental elements of state and peace building?". Clingendael Institute. Dostupno na: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20090520_cru_governance_peace_mezzera.pdf (pristupljeno: 21. srpnja 2023.).
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2025) Povelja Ujedinjenih Naroda. Dostupno na: https://mvpe.gov.hr/UserDocsImages/custompages/Static/HRV/Files/ugovori/povelja_un_hr.pdf (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Molloy, S. i Bell, C. (2019) "How peace agreements provide for implementation". Dostupno na: <https://www.peaceagreements.org/publications> (pristupljeno: 28. srpnja 2023.).

- North Atlantic Treaty Organization (2024) Countering hybrid threats. Dostupno na: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Nystuen, G. (2005) *Achieving peace or protecting human rights? Conflicts between norms regarding ethnic discrimination in the Dayton peace agreement*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- OESS (2014) OSCE Chair says Crimean referendum in its current form is illegal and calls for alternative ways to address the Crimean issue. Dostupno na: <https://www.osce.org/cio/116313> (pristupljeno: 22. rujna 2025.).
- OESS (2015) Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine based on information received as of 18:00 (Kyiv time), 15 February 2015. Dostupno na: <https://www.osce.org/ukraine-smm/140886> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- OESS (2020) Trends and observations – JUL-SEP 2020. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/467739.pdf> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- OESS (2021) Trends and observations – 2021. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/511327.pdf> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Olson Lounsbury, M. i DeRouen, K. (2018) “The roles of design and third parties on civil war peace agreement outcomes”, *Peace and change*, 43 (2), str. 139-177.
- Open society foundations (2014) Understanding Ukraine’s Euromaidan protests. Dostupno na: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-ukraines-euromaidan-protests> (pristupljeno: 24. rujna 2025.).
- Ozcelik, A. (2020) “Entrenching peace in law: Do peace agreements possess international legal status?”, *Melbourne journal of international law*, 21 (1), str. 190-299.
- Person, R. i McFaul, M. (2022) “What Putin fears most”, *Journal of democracy*, 33, str. 18-27. Dostupno na: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-putin-fears-most/> (pristupljeno: 24. rujna 2025.).
- Platonova, D. (2022) *The Donbas conflict in Ukraine: elite, protest and partition*. London, New York: Routledge. Dostupno na: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781000453256_A41797421/preview-9781000453256_A41797421.pdf (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Polovyan, A. V., Lepa, R. N. i Grinevskaia, S. N. (2022) “The Donbass economy: state, development trends, and forecasts”, *Studies on Russian economic development*, 33 (2), str. 163-168.
- Reid, L. (2017) “Finding a peace that lasts: mediator leverage and the durable resolution of civil wars”, *Journal of conflict resolution*, 61 (7), str. 1401-1431.
- Remek, Ě. (2018) “The OSCE and the crisis in Ukraine. Focusing on the theoretical characteristics of the European crisis management. Concepts, players, tools, vision”, *AARMS – Academic and applied research in military and public management science*, 17 (2), str. 95-110. Dostupno na: <https://doi:10.32565/aarms.2018.2.7> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).

- Rohner, D. (2018) "Success factors for peace treaties: A review of theory and evidence". Université de Lausanne. Dostupno na: <https://www.unil.ch/de/files/live/sites/de/files/working-papers/18.08.pdf> (pristupljeno: 26. srpnja 2023.).
- Safranchuk, I. (2022) "The conflict in Ukraine: regional and global contexts", *Policy perspectives*, 19 (1), str. 1-5. Dostupno na: <https://DOI: 10.13169/polipers.19.1.ca1> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Sekulić, D. (1984) "Kvantitativni aspekti kvalitativne metodologije – tipologije u društvenim znanostima", *Revija za sociologiju*, 14 (3-4), str. 249-258.
- Serry, R. (2022) "Ukraine settlement options: ceasefire and withdrawal", University of Cambridge. Dostupno na: <https://cambridgepeace.org/wp-content/uploads/2023/03/Serry-Ceasefire-Withdrawal.pdf> (pristupljeno: 21. rujna 2025.).
- Socor, V. (2019) "Russia defends the Minsk agreements and status quo in Ukraine's east", *Jamestown foundation*. Dostupno na: <https://jamestown.org/program/russia-defends-the-minsk-agreements-and-status-quo-in-ukraines-east/> (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- Trenin, D. V. (2014) "The Ukraine crisis and the resumption of great-power rivalry", *Carnegie endowment for international peace*. Dostupno na: https://www.files.ethz.ch/isn/182788/ukraine_great_power_rivalry2014.pdf (pristupljeno: 24. rujna 2025.).
- Troian, P. (2023) "Russia's invasion of Ukraine and the modern history of Belarusian statehood", *Connections: The Quarterly journal*, 22 (2), str. 57-73. Dostupno na: <https://doi.org/10.11610/Connections.22.2.43> (pristupljeno: 23. rujna 2025.).
- UK Parliament – House of commons library (2023) Conflict in Ukraine: A timeline (2014 – eve of 2022 invasion). Dostupno na: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9476/CBP-9476.pdf> (pristupljeno: 24. rujna 2025.).
- UN (2025a) Peace agreements database search. Memorandum on the implementation of the provisions of the Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin. Dostupno na: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/ua140919memoimplementationpeaceplanen.pdf> (pristupljeno: 13. lipnja 2025.).
- UN (2025b) Peace agreements database search. Package of measures for the implementation of the Minsk agreements. Dostupno na: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/ua150212minskagreementen.pdf> (pristupljeno: 13. lipnja 2025.).
- UN (2025c) Peace agreements database search. Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin. Dostupno na: <https://peacemaker.un.org/>

- sites/default/files/document/files/2024/05/ua140905minskceasfireen.pdf (pristupljeno: 13. lipnja 2025.).
- UN in Ukraine (2022) Conflict-related civilian casualties in Ukraine as of 31 December 2021. Dostupno na: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-02/Conflict-related%20civilian%20casualties%20as%20of%2031%20December%202021%20%28rev%2027%20January%202022%29%20corr%20EN_0.pdf (pristupljeno: 18. rujna 2025.).
- U.S. Department of State (2015) Country reports on human rights practices for 2014: Ukraine, Bureau of democracy, human rights and labor. Dostupno na: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/236800.pdf?safe=1> (pristupljeno: 23. rujna 2025.).
- Von Hehn, A. (2011) *The Internal implementation of peace agreements after violent intrastate conflict: guidance for internal actors responsible for implementation*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Welt, C. (2020) "Ukraine: background, conflict with Russia, and U.S. policy", *Current politics and economics of Russia, Eastern and Central Europe*, 35 (2-3), str. 153-218.
- Werner, S. i Yuen, A. (2005) "Making and keeping peace", *International organization*, 59 (2), str. 261-292.
- Wittke, C. (2019) "The Minsk agreements – more than 'scraps of paper'?", *East European politics*, 35 (3), str. 264-290. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1635885> (pristupljeno: 23. rujna 2025.).
- Xinxua (2019) OSCE envoy unveils new peace plan for E. Ukraine. Dostupno na: http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/29/c_137782354.htm (pristupljeno: 18. rujna 2025.).

Krešimir Margaletić

TYOLOGICAL ANALYSIS OF THE (IN)EFFECTIVENESS
OF THE MINSK AGREEMENTS IN THE CONTEXT
OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

Summary

The Minsk Agreements signed in 2014 and 2015 represent significant diplomatic initiatives aimed at the peaceful resolution of the armed conflict in eastern Ukraine. Although the Minsk Agreements constituted a key diplomatic framework for the de-escalation of the conflict in eastern Ukraine, their implementation was marked by structural fragmentation, operational incon-

sistency, and gradual political delegitimization, manifested in the decreasing willingness of key actors to implement them, the weakening of international support, and the growing skepticism of both Ukrainian and international public opinion regarding their effectiveness. In the context of the hybrid nature of the conflict, the lack of trust among actors, and the operational limitations of international monitoring on the ground (including the mandate and access of the Special Monitoring Mission of the Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE), the capacity of the Minsk Agreements to contribute to a long-term stabilization process and the establishment of sustainable peace was significantly diminished. This paper analyzes the (in)effectiveness of the Minsk Agreements by applying an enhanced typological framework of peace agreements developed by Margaletić (2022; 2025), which includes four fundamental indicators: type of war, design of the peace agreement, outcome of the peace agreement, and the mode of conflict termination.

Keywords: Minsk Agreements, Ukraine, (In)effectiveness of Peace Agreements, Typology of Peace Agreements, Hybrid Wars, Geopolitical Context

Krešimir Margaletić, doktor znanosti, nezavisni istraživač.

E-mail: margkreso@gmail.com