

*Сања Јелисавац Трошић\**

*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

*Митко Арнаудов\*\**

*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

## **ГЕОПОЛИТИЧКЕ (НЕ)ПРИЛИКЕ VS. „ЗАКАСНЕЛО“ РЕАГОВАЊЕ СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ СЛУЖБЕ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА \*\*\***

### **Сажетак**

Предмет овог рада је установити потенцијале, капацитете и опасности у спољнополитичком деловању малих и микро субјеката међународних односа. Заправо, овим радом ћемо, на студији случаја спољнополитичких циљева Северне Македоније, установити условљеност као и ефикасност и ефективност у процесу реализације утврђених циљева, те колико су оне детерминисане ширим регионалним и међународним геополитичким околностима, а колико су заправо у узрочно-последичној вези за унутрашњим (не)приликама. Значајно за разумевање актуелне позиционираности међународног права у регулисању међународних односа, у раду ћемо анализирати и међународно-правни угао у контексту реализације

\* Имејл-адреса: [sanja@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:sanja@diplomacy.bg.ac.rs).

\*\* Имејл-адреса: [mitko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:mitko@diplomacy.bg.ac.rs).

\*\*\* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“ који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

спољнополитичких циљева Северне Македоније, уз истовремену заштиту идентитетских атрибута ове земље и већинског народа који живи у истој. Користећи методолошки оквир анализе садржаја постојећих података, потом компарације различитих временских оквира, те конкретизацију кроз поновну компарацију на равни геополитичких и унутрашњих околности, установићемо ваљани одговор на истраживачко питање: колико геополитичке прилике утичу на спољнополитичко деловање субјеката међународног права које карактерише изразито ограничене ресурсе у политичком, економском, војном и дипломатском контексту? Закључак овог рада, односно резултати у контексту науке о међународним односима јесте да је спољнополитички механизам малих и микро држава у савременим међународним односима у зависном односу када су у питању шире геополитичке околности, а и остваривање спољнополитичких циљева увек је у апсолутној узрочно-последичној вези са унутрашњим (не)приликама.

**Кључне речи:** мале и микро државе, спољнополитички циљеви, геополитичке околности, унутрашње (не)прилике, Европска унија, Северна Македонија

## УВОД

Геополитика је постала носећи дискурс бројних политичких дебата, али и анализа на академском политиколошком нивоу. Дискурс у контексту пружања „оправдања“ за актуелне околности у међународним односима, али као и теза о пружању политиколошких објашњења за спољнополитичка кретања, активности и одлуке савремених држава. Када је реч о политичким анализама у контексту геополитичких дешавања, то и не представља велики „грех“, јер је на политичком нивоу допуштено много тога изнети, саопштити и тврдити. У највећој мери то се прихвата као политичка, партијска или лична изјава одређеног политичког и друштвеног актера. Међутим, у политиколошком контексту, поготово код истраживача који се баве актуелним дешавањима у међународним односима, „широке геополитичке тезе“ у великој мери су допринеле релативизирању значаја и саме политикологије, као научне дисциплине, а тиме и релативизирању науке о међународним односима.

Дошли смо до историјског поглавља политикологије у коме је постало могуће направити узрочно-последичну везу између дешавања у међународним односима на „далеком истоку“ и на „далеком западу“. То је можда у контексту глобализације изводљиво, у неку руку, али далеко од успостављеног правила и „провереног“ метода.

У том смеру су се кретала и политиколошка истраживања на политички скованом подручју Западног Балкана, где су се политичка, економска, друштвена, али и спољнополитичка кретања објашњавала на тој, широкој, геополитичкој равни (Krastev 2018). Иако је реч о малим „актерима“, субјектима међународног права, увек су се у академским круговима вешто проналазиле узрочно-последичне везе између „далеких“ и „великих“ дешавања у оквирима међународних односа и унутрашњих и регионалних дешавања у оквирима такозване „западно-балканске шесторке“. Истим смером се наставило и у академским дебатама, па се и у најновијим истраживањима бројних аутора, након почетка сукоба у Украјини, констатовало да су „нове геополитичке прилике брзо вратиле питање проширења ЕУ у фокус дискусије“ (Marku i Allushi Teqja 2024, 137), те се без икакве „одговорности“ дошло до повезивања потенцијално „убрзаног интеграционог процеса Украјине и Молдавије, уз оживљавање интеграционих напора за земље западног Балкана које још нису у ЕУ...“ (Marku i Allushi Teqja 2024, 137).

Овај рад, управо у том контексту проналази своју академску „тежину“, да одговори на питање, на студији случаја спољне политике Северне Македоније, колико заправо „гломазна“ глобална дешавања, посматрана из угла геополитичких околности, немају увек и по правилу директан утицај на унутрашња и регионална дешавања на Западном Балкану, нити на спољнополитичко деловање западно-балканске шесторке. Иако, према речима Жидаса Даскаловског, геополитика игра велику улогу у приступању Западног Балкана Европској унији, те је, како он објашњава, Северној Македонији ускраћен јасан пут ка чланству због геополитичких разлога (Daskalovski 2023, 436), ако „загребемо“ у суштинску анализу унутрашњих изазова са којима се суочавају западно-балкански актери, доћи ћемо до прецизног резултата да су током протеклих тридесет година, бар у академским оквирима, препозната поглавља која су омогућавала извеснију европску будућност целог региона, а уједно и Северне Македоније.

Процес европских интеграција Северне Македоније представља уџбенички модел за ову анализу, кроз коју ћемо приказати да заправо нису геополитичке околности, у одлучујућој мери, детерминисале учлањење ове земље у Европску унију, те да је у највећој мери европска интеграција Скопља била и остала детерминисана унутрашњим политичким и институционалним приликама које су се у претходном периоду, али и тренутно, инструментализовале од стране одређених субјеката, да би се „успорио“ процес приступања у Европску унију. То ће нас, на крају овог рада, водити до двоструког закључка: геополитичке околности не увек и не по правилу одређују „судбину“ међународног позиционирања малих субјеката међународног права, са једне стране и; друго, спољно-политичка служба малих држава, попут Северне Македоније, иако ограничених капацитета и домета, може допринети реализацији спољнополитичких циљева у координацији са унутрашњом институционалном инфраструктуром државе, са друге стране. Међутим, да би ова анализа пружила свеобухватно разумевање спољнополитичког деловања и учинковитости држава са ограниченим ресурсима и капацитетима у међународним односима, на примеру Северне Македоније, међународно право ће послужити као детерминанта која ће нас довести до разумевања међународних односа искључиво из угла класичних реалиста, у којима се на делу, и поред норми, принципа и стандарда постојећих оквира међународног права, спроводе политички механизми условљавања утемељени на моћи у различитим сегментима које стоје на располагању одређеним субјектима међународног права, али и разумевања статуса самог међународног права у таквим околностима.

## **ДЕТЕРМИНАНТЕ СПОЉНОПОЛИТИЧКОГ (НЕ) УСПЕХА СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ У 21. ВЕКУ**

У циљу изношења конкретних резултата у овом истраживању, утемељећемо исто на четири детерминанте, на основу којих ћемо пружити, у научном и истраживачком контексту, објашњење зашто је спољнополитички механизам Северне Македоније „заказао“ у процесу остваривања дефинисаних спољнополитичких циљева, у овом контексту учлањења ове земље у Европску унију, а да истовремено изостанак ефективности спољнополитичког деловања

није било у узрочно-последичној вези са ширим европским и међународним геополитичким околностима.

У том смеру, битно је подсетити на почетак 21. века, када је Северна Македонија (Tilev 2014, 7) заједно са Хрватском, а иза Словеније, предњачила на путу европских интеграција, не само на такозваном западно-балканском простору, већ у ширем пост-југословенском оквиру, што укључује процесе европских интеграција и Словеније и Хрватске. На Самиту Европске уније са новонасталим државама на пост-југословенском подручју Северна Македонија је у очима Брисела препозната као земља-потенцијални кандидат која ће, хипотетички, заједно са Хрватском испунити критеријуме за учлањење у Европску унију. Тада је заправо Северна Македонија<sup>1</sup>, у контексту унутрашњих политичких и институционалних изазова и регионалних спорења, „уживала“ бољу позиционираност у односу на Хрватску (Reliefweb 2000). Јер, хрватско друштво је и даље било оптерећено пост-ратним изазовима, отвореним нетрпељивостима у односу на суседе, пре свега према Србији, те отвореним билатералним граничним изазовима са Словенијом, која је у том тренутку инсистирала прво на превазилажењу граничних спорења са Загребом, а тек затим европску интеграцију Хрватске. Када је реч о Северној Македонији, условљеност европских интеграција у том тренутку је била утемељена на тези грчко-македонског спора око уставног имена државе. Чинило се да не постоји ни један унутрашњи, нити регионални изазов који ће евентуално „блокирати“ европску перспективу Скопља уколико се постигне споразум са Атином око уставног имена земље или уколико се „удобровоље“ грчке власти да прихвате европску интеграцију Северне Македоније користећи привремену референцу, сличну као и у случају пријема у Уједињене нације.

Међутим, након Самита у Загребу, убрзо су се унутрашње прилике у Северној Македонији погоршале, јер је та земља, која је до тада важила за „оазу мира“ на пост-југословенском подручју, постала место на коме се одвијао унутрашњи оружани сукоб који је претио да прерасте у грађански рат између доминантних етничких заједница Македонаца и Албанаца. И то је први индикатор у

<sup>1</sup> Former Yugoslav Republic of Macedonia: we are today initialing the first stabilization and association agreement, which marks an important stage in the implementation of the reforms, carried out. The Union calls on the leaders of this country to continue their reforms in line with the provisions of the agreement.

овом раду који представља квалитативан показатељ занемаривања европских интеграција Северне Македоније, као једног од носећих спољнополитичких циљева земље (поред учлађења у НАТО). Сукоб у северо-западним деловима Северне Македоније између македонских безбедносних снага и албанских паравојних формација јесте индикатор који сведочи о апсолутном дефокусирању македонских институционалних капацитета када је реч о процесу европских интеграција, те њиховом прилагођавању на новонастале околности. То је био линерални процес – заустављање оружаних дејстава, паралелни привремени мир и покретање преговарачког процеса, па све до достизања решења и успостављања коначног мира.

Заправо целокупни институционални оквир Северне Македоније у том тренутку, укључивши спољнополитичку службу, је био усмерен ка решавању унутрашњег безбедносног изазова који је директно био повезан за одрживошћу те земље, те заштити политичког суверенитета и територијалног интегритета, као делова основних елемената у постојању једне државе.

Иако је сукоб у северозападним деловима Северне Македоније, у политичком контексту, препознат као „шанса“ за убрзање европске перспективе те земље, поготово у контексту достизања Охридског споразума, који је де јуре допринео да ова земља има један од најдемократскијих уставних уређења на европском континенту, по концепту грађанства, суштинске последице пост-конфликтног периода и начина примене Охридског споразума сведоче о једном другачијем тренду – у супротном смеру (Arnaudov 2021, 77). Зато у овом раду овај сукоб постављамо као унутрашњи индикатор у пружању одговара на питање зашто међународне и европске околности нису у највећој мери и увек, по правилу, детерминисале европску интеграцију ове земље. Јер Северна Македонија је у пост-конфликтном периоду била усмерна ка уставном и законском прилагођавању са одредбама Охридског споразума у пракси. Појавила су се два кључна изазова: Како институционално остати истовремено посвећен унутрашњим изазовима и спољнополитичким циљевима, и; Како омогућити примену Охридског споразума по моделу грађанства, а истовремено избегнути креирање бинационалне државе у заробљеништву политичких елита две доминантне етничке заједнице. Реч је о изазовима који су водили у смеру суштинског удаљавања земље од процеса европских интеграција јер је, с једне стране, институционални оквир постао

„инструмент“ у рукама политичких елита који служи да задовољи партијске интересе под „плаштом“ једнаких права и за Македонце и за Албанце, док је, са друге стране, примена Охридског споразума постала механизам у рукама владајућих албанских субјекта који је дугорочно водио у смеру неефикасности и неефективности државног механизма Северне Македоније у целисти. Односно, „мерит“ систем је постао платформа политичко-партијских интереса утемељен на политичком маркетиншком трику „очувања националних интереса и права“. Политичке странке из македонског корпуса су користиле албански политички корпус у својству мањег коалиционог партнера за опстанак на власти, док су истовремено политичке странке из албанског политичког корпуса де јуре спроводиле одредбе Охридског споразума, тврдећи да раде у процесу равноправности македонског и албанског народа у Северној Македонији, док су истовремено остваривали своје уске политичко-финансијске интересе.

Тим трендом, македонски институционални оквир је временом постао „гломазан“ бинационални инструмент у рукама македонске и албанске политичке елите без капацитета за ефикасност и ефективност у контексту креирања грађанске државе по постулатима Устава, али и у контексту европских интеграција. Заправо, оружани сукоб је допринео да међународна заједница посматра Северну Македонију као фактор дестабилизације у региону у коме треба „увозити“ мир, те су европске интеграције у знатној мери занемарене као примарни унутрашњи и спољнополитички задатак и циљ ове земље, док је пост-конфликтни период водио у смеру феномена „заробљене државе“ (Кјаег, 2024), јер је деловање политичке елите у пракси, без обзира на њихову етничку припадност, било утемељено искључиво на уским политичким, коалицијским и партијским интересима. Када је реч о односу македонских и албанских грађана у овој земљи у пост-конфликтном периоду, погрешно је говорити да су се ти односи погоршали или побољшали, јер, као такви, они нису били детерминанта ни за почетак оружаног сукоба, што је у многим студијама и истраживањима доказано (Arnaudov 2021, 72-77). Наиме, тврдње иду у супротном смеру, те је „занимљиво споменути да је и пре Охридског споразума постојала специфична ситуација са политичким опцијама на власти у тој земљи, односно да је Северна Македонија била једна од првих земаља у источној Европи која је имала националне мањине у владајућој коалицији (Sorić

2018, 39). Стога се може закључити како је албанска мањина и пре потписивања Охридског споразума, по питању права на политичку активност, била у релативно повољном положају (Јовић 2011, 37).

Табела 1. Снага, слабости, могућности и претње Охридског споразума

| СНАГА  | СЛАБОСТИ  |
|--|---|
| <p>У контексту сукоба и достизања Охридског оквирног споразума једина „снага“ произлази из чињенице да су постојале могућности да се дати сукоб и релативно брзо постигнуто политичко решење искористе као „снага“ у спољнополитичком деловању Северне Македоније како би се уверила европска заједница зашто је значајна суштинска интеграција ове земље у ЕУ – с једне стране, да би се обезбедио трајан мир на географском подручју који се <i>de facto</i> налази у „утробама“ Европске уније, док, с друге стране, да би се Охридски оквирни споразум искористио као инструмент за креирање грађанског друштва утемељеног у пракси на стандардима и вредности Европске уније.</p> | <p>Сукоб је допринео суштинском назадовању Северне Македоније у процесу европских интеграција. Прво, реч је о субјекту међународног права који је постао „извозник“ нестабилности, те је фокус од интеграције померен ка успостављању мира, а потом и стабилизације. У институционалном смислу, спољнополитичка служба Северне Македоније са европским партнерима није била усмерена ка процесу европских интеграција, већ ка пружању подршке у процесу успостављања и очувања мира на шта су потрошени огромни ресурси. Европска интеграција је постала, по аутоматизму, другоразредни стратешки интерес у датом тренутку као и средњорочно.</p> |



|   |  |
|---|--|
| <p>Охридски споразум, односно релативно брзо политичко решење, које је непосредно довело и до прилагођавања/реформе уставног оквира Северне Македоније, могао се искористити као снажан међуетнички аргумент о значају брзих европских интеграција Северне Македоније, јер су тада две доминантне етничке групе о тој земљи, македонска и албанска, постигле консензус о уставном уређењу, потврдиле дефинисане националне интересе и стратешке спољнополитичке циљеве, те је синхронизованим наступом могла да се искористи политичка воља у датом тренутку ка „материјализацији“ нових околности у контексту учлањења у Европску унију.</p> | <p>Конфликтом у северо-западним деловима земље креирана је теза о крхким македонско-албанским односима у Северној Македонији, која никада није доказана, јер никада нису установљени реални узроци и циљеви сукоба, што дугорочно позиционира Северну Македонију у државу са унутрашњим међуетничким изазовима који имају потенцијал да прерасту у оружани конфликт. Потом, начином примене Охридског споразума, креиран је својеврстан институционални вакуум који је позиционирао политичке елите доминантних заједница (македонске и албанске) да спровођење одредаба Охридског споразума, односно уставног оквира прилагоде „уским“ партијским и интересним потребама, који води у смеру апсолутне неефикасности и неефективности институционалног оквира ове земље.</p> |
| <p>МОГУЋНОСТИ</p>   | <p>ПРЕТЉЕ</p>  |

*Извор:* Обрада аутора

Потом је уследио период „прилагођавања“ новонасталим околностима на терену. Северна Македонија је добила статус кандидата за чланство у Европској унији 2005. године (Ministry of Foreign Affairs - Republic of North Macedonia [MFARNM] 2022), као „награду“ у паралелном реформском процесу, на равни реализације одредаба Охридског оквирног споразума, али и на равни процеса европских интеграција, али суштински напредак у смеру реализације спољнополитичких циљева у контексту учлањења у Европску унију није било на видiku. У том тренутку је Северна Македонија била земља у којој су деловале снаге Европске уније (ЕУЛЕКС мисија), што је суштински довољно говорило колико је заправо ова земља спремна за приступање у Европску унију, без испуњавања

основних критеријума, пре свега у смислу унутрашње институционалне и политичке стабилности, а потом и одрживости.

## ПРОМЕНА ФОКУСА И ПРОПУШТЕНЕ ПРИЛИКЕ

Други значајни моменат који је изостао у процесу европских интеграција Скопља, обухвата период од 2006. до 2017. године који се хронолошки, али и емпиријски, може поделити у две етапе: период до Самита НАТО у Букурешту 2008. године и период након овог самита, па све до смене власти некадашњег премијера Николе Груевског које је довело до вишеструке кризе унутар те земље. Када је реч о периоду од 2006. до 2008. године, односно до Самита НАТО у Букурешту битно је истакнути да у том тренутку државе-чланице Европске уније и нису биле тако чврсто позициониране ка методолошком оквиру развоја Уније који је подразумевао прво унутрашњу „вертикалну“ реформу, а потом реафирмацију политике проширења, пре свега у смеру Западног Балкана. У том тренутку пуноправне чланице Уније су постале Румунија и Бугарска, државе са бројним унутрашњим изазовима, а потом су и Хрватској дате јасне смернице у контексту пуноправног учлањења које су материјализоване у августу 2013. године. Заправо, тешко је установити да су Европска унија и њене државе чланице имале другачији план када је реч о интеграцији актера на Западном Балкану у околностима када је политика проширења била у великој мери актуелна у регионалним балканским оквирима, што се емпиријски потврђује на примерима Румуније и Бугарске, а потом и Хрватске. У контексту Северне Македоније и одлагања приступа у НАТО 2008. године, због изричитог одбијања Грчке, може се поставити теза да је пропуштен геополитички тренутак који би, са великом вероватноћом, допринео убрзаним европским интеграцијама Скопља. Заправо долазимо до два индикатора: један у коме би још увек актуелна политика проширења ЕУ, заједно са чланством у НАТО водила у смеру убрзаног учлањења Северне Македоније у ЕУ, тако емпиријски изолујући решавање спора са Грчком по моделу претходног пријема у Уједињене нације; и други, унутрашње институционално и политичко не препознавање спољнополитичких прилика у датом тренутку. Реч је о повезаним индикаторима који, са данашње перспективе, уживају велику вероватноћу релевантности. Пре свега, Северна Македонија након Самита НАТО

2008. године је назадовала у процесу европских интеграција, као последица унутрашњих политичких и институционалних изазова и нестабилности, али и као последица новонасталих европских околности, у контексту институционалне кризе ЕУ, непопуларности политике проширења унутар држава-чланица Уније, али и новонасталих глобалних изазова који су у оквирима ЕУ маргинализовали политику проширења као инструмента геостратешке моћи ове заједнице.

Посматрано из угла Самита НАТО у Букурешту 2008. године и грчко-македонског спора тадашње политичко руководство у Скопљу, укључивши спољнополитичку службу, направило је лошу процену у процесу вођења унутрашње политике, пре свега када је реч о концепту „оживљавања“ македонизма, те његовог повезивања са наслеђем античких Македонаца, што је у том тренутку, имајући у виду владајућу политичку елиту у Атини, као њихове компаративне предности чланства у НАТО и Европску унију, водило у смеру „угрожавања“ спољнополитичких циљева Северне Македоније. Геополитички моменат, као такав, као детерминатор, у том тренутку није одредио „судбину“ Северне Македоније у остваривању спољнополитичких циљева, већ искључиво унутрашње политичко чињење које је изазвало снажну политичку реакцију једне државе-чланице евроатлантске заједнице која се осетила директно „угроженом“ промоцијом пројекта реафирмације македонизма од стране тадашњег македонског руководства.

Готово извесно учлађење у НАТО, заједно са Албанијом и Хрватском, на Самиту НАТО у 2008. години постало је прекретница у процесу евроатлантских интеграција Северне Македоније, што је имало вишеструке политичке, безбедносне и економске реперкусије по ову државу, изазване у највећој мери на унутрашњој политичкој и институционалној лествици. Северна Македонија је у Букурешту у пост-самит периоду започела својеврстан процес унутрашњег изолационизма инструментализујући кампању „античког македонизма“ у политичке сврхе, истовремено „суспендујући“ демократске капацитете и начела који представљају значајне детерминанте у процесу придруживања Европској унији. Заправо Северна Македонија у том тренутку улази у поглавље у коме се поставља теза да су *de facto* дефинисани спољнополитички циљеви у супротности са очувањем националних интереса, јер је политичка елита покренула дискурс о томе да је „цена“ приступања у НАТО

и ЕУ одустајање од македонског идентитета, док је истовремено тврдила да води политику усмерену ка реализацији спољнополитичких циљева, али не на уштрб националних идентитетских интереса. Суштински су спољнополитички интереси остављени по страни, кампања „македонизма“ је доживела потпуни процват, тако замрзавајући преговоре са Атином око уставног имена. То је средњорочно водило у смеру замрзавања евроатлантских процеса, на спољнополитичком плану, суспендовања демократских капацитета, на унутрашњем плану, померање тежишта Брисела и маргинализацију политике проширења, на европском плану. Ако је Самит НАТО у Букурешту 2008. године био емпиријски пример повољних геополитичких околности и неадекватног политичког и институционалног деловања руководства Северне Македоније - када је реч о остваривању спољнополитичких циљева, пост-Букурештански период је пример како унутрашње и европске неприлике у процесу европских интеграција Скопља иду „руку под руку“. Емпиријски посматрано, није реч о узрочно-последичној повезаности, нити споља ка унутра, нити обрнуто, већ о преклапању два раздвојена процеса која су ишла у истом смеру: Политика проширења је све више бледела у фокусу Брисела и држава-чланица Уније, док су унутрашња дешавања и спољнополитичка нечињења у Скопљу суштински маргинализовала реализацију придруживања Европској унији као стратешки спољнополитички интерес те земље (Министерство за Надворешни Работи – Република Северна Македонија [MNRRSM] 2023). У том тренутку немачки лист Франкфуртер Алгемајне Цајтунг наводи да је „понашање одлучујућих македонских партија, које подсећа на банана-републике, оставља простора за сумњу и питање да ли је Македонија заиста зрела за учлањење у ЕУ“. Као пример наводи се недемократско понашање тадашње власти која је у скупштинским процедурама насилно удаљавала репортере и посланике из редова опозиције, потом понашање опозиције која је бојкотовала владу, парламент, изборе, те је изазвала физички сукоб у коме су опозициони посланици насрнули и на председника Собрања, али и недемократско понашање тадашњег албанског партнера у власти Демократске партије за интеграцију која је, како наводе, проистекла из бивше албанске фракције настале након што је избегнут рат 2001. године (Rose 2013).

Реч је у периоду у коме су заправо унутрашње околности у Северној Македонији „ишле на руку“ Европској унији која се као

целина, а на основу јавног мњења у државама чланицама Уније, све више удаљавала од политике проширења као механизма у процесу европских интеграција. То је било већ јасно 2014. године када је тадашњи европски комесар за проширење и суседску политику Јоханес Хан поручио да неће бити проширења ЕУ током његовог петогодишњег мандата, док је истовремено тадашњи председник Европске комисије Жан-Клод Јункер рекао да се ни једна нова земља неће придружити „клубу ове деценије“ (RFE/RL 2014). На истој линији је била и позиција Француске, као једне од водећих држава-чланица Европске уније чији се председник заложиио за напуштање проширења (Уније) као геополитичког оруђа, јер је у супротности са очувањем јединства Европске уније. Он је том приликом истакао да „имају... историјску дужност да не раде оно што су увек чинили и говорили, односно да је једино решење приступање, већ да се отвори историјска рефлексивна сразмерна догађајима које доживљавају, у контексту организације њиховог континента“ (Daskalovski 2023, 428).

## ПРОБЛЕМ СА КОРУПЦИЈОМ

Решавање политичке и институционалне кризе под посредништвом Европске уније јесте било у фокусу тадашњег Брисела, али не из перспективе разрешења проблема у циљу убрзаног учлањења, већ као превентивни механизам у циљу избегавања додатних заостравања унутрашњих прилика, које би могле да воде у смеру безбедносне дестабилизације земље, имајући у виду чињеницу да је у том тренутку Северна Македонија била суочена и са великим таласима избеглица који су додатно компликовали политичку, економску и безбедносну реалност у тој земљи. У израженој мери Северна Македонија је у том тренутку била „заробљена“ држава, али не само од стране тадашње владајуће политичке елите, већ, како је то објашњено у немачком листу Франкфуртер Алгемајне Цајтунг, истовремено и од стране опозиционих политичких чинилаца који су се декларативно залагали за институционално решење политичке кризе, кроз расписивање нових избора, а одбијали учешће у институцијама те земље, конкретније у раду македонског Собрања. Најбољи пример заправо представља функционисање правосудног система у Северној Македонији који није променио политички детерминисану праксу чак и у периоду након промене власти.

Тако је, за време владања ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ политички утицај на правосуђе достигло ендемске размере (и др. 2020, 70) у контексту проблема, анализирајући из угла дефинисања „заробљене државе“ у којој „владајућа елита и/или моћна бизнис елита манипулишу политичким одлукама и утичу на усвајања правила игре, укључујући њихов утицај на законодавну процедуру и економске прописе (Hellman et al. 2000; Daskalovski 2023, 441). Суштина је у томе што се овај проблем „ендемских размера“ наставио развијати и током владавине Социјалдемократског савеза и коалиције која је формирала коалициону већину након свргавања ВМРО-ДПМНЕ. Као трећа детерминанта, свепрожимајућа корупција је утицала и на рад Специјалног тужилаштва формираног да процесуира високо-политичка и финансијска кривична дела из времена владања ВМРО-ДПМНЕ, а истовремено да, као ад хок институција, допринесе професионализацији и искорењивању корупције у правосудном систему Северне Македоније. Управо је руководилац овом ад хок, политичким договореном институцијом, оптужен и осуђен за корупцију (Magusic 2020), што је додатно утицало на губитау поверења у правосудни систем ове државе (Вечер 2023), али и до прецизног емпиријског доказа о дOMETИМА свепрожимајуће корупције у овој земљи. Реч је о проблему о коме сада отворено говоре не само унутрашње политичке и друштвене структуре у Северној Македонији, већ и дипломатски представници у овој земљи, попут актуелне амбасадорке САД која је у једном медијском наступу рекла „да је корупција један од највећих изазова за македонско друштво, те да је одговорност свих власти што је корупција постала ендемски проблем“ (Канал5 н.д.). Уз то је додала „да је правосудним властима у Северном Македонији потребно више истражних активности и гоњења како би се показало да нико није изнад закона“ (Огњанов 2022). На истој линији је и став холандског амбасадора у Скопљу који је недавно поручио да је „Холандија забринута због континуитета у паду владавине права у Северној Македонији“, те да је за „Холандију неприхватљив политички утицај“ на судије (Слободна Европа 2024).

Сви изазови које смо навели, са којима се готово тридесет година суочава Северна Македонија, нису у узрочно-последичној вези са спољним, било регионалним, европским или међународним, геополитичким околностима и кретањима. Реч је о изазовима који, без обзира на геополитичку димензију проширења Европске уније

из угла Брисела и државе чланице Уније, у значајној мери утичу на динамику приступања ове земље у Европску унију, односно на учинковитост у процесу реализације стратешког спољнополитичког циља. Јер, поред изражене геополитичке димензије које је током последње деценије 20. и прве деценије 21. века имала политика проширења Европске уније, а која је од почетка Украјинског сукоба у значајној мери поново актуелизована, са посебним нагласком на Западни Балкан, позиције грађана, политичких чинилаца, али и држава-чланица Уније у целини, у контексту испуњавања Копенхагенских критеријума у процесу придруживања, и даље „уживају“ значајну улогу детерминанте. Заправо, чињеница је да Копенхагенски критеријуми нису „истиснути“ са агенде политике проширења Европске уније, без обзира на актуелна геополитичка кретања.

У том контексту, приближавање, па и придруживање Северне Македоније Европској унији у значајној мери, поготово у периоду од 2000. до 2014. године је детерминисано унутрашњим (не)приликама ове земље на уштрб релативно повољних геополитичких околности који су „нудили“ перспективу европског чланства овој земљи, па чак и у случају да као варијабле у поступку предвиђања користимо спорења које су постојала између Скопља и Атине, и још увек актуелна између Скопља и Софије. Јер се кроз историју независности Северне Македоније показало да варијабле у контексту поменутих билатералних спорења нису увек и по правилу „одиграле“ одлучујућу улогу у процесу међународног позиционирања ове земље. Па чак и у случају „Самита у Букурешту“, јер тадашње руководство Грчке није нагласак ставило на спор око имена са Скопљем, већ на евидентна чињења тадашње владајуће структуре у Северној Македонији која су протумачена као контрапродуктивна регионалној стабилности и одрживости (Arnaudov 2021, 104-105).

## **УЛОГА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА У ОСТВАРИВАЊУ СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ЦИЉЕВА СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ**

Но, да бисмо, како смо већ претходно поменули, имали свеобухватни мозаик спољнополитичког деловања државе која је предмет ове анализе, морамо као детерминанту у процесу реализације спољнополитичких циљева искористити и међународно право, као једини и ексклузивни „регулатор“ међународних односа у

нормативном разумевању савремених постулата на коме је утемељен глобални поредак. А да бисмо имали разумевање позиционираниости микро и малих држава у актуелним међународним односима од елементарног значаја је цитирати члан 2 став 1 из Повеље Уједињених Нација у коме се наводи да је „организација утемељена на принципима суверене једнакости свих њених чланица“ (United Nations n.d.). Потом, морамо да се вратимо корак уназад, у контексту Повеље УН, те навести став 2 из члана 1 у коме се наводи да је циљ организације „развијати пријатељске односе међу народима на основу поштовања принципа једнаких права и самоопредељења народа и предузимати друге одговарајуће мере за јачање општег мира“ (United Nations n.d.).

Потом, у циљу суштинског разумевање изазова са којима се Северна Македонија суочава у процесу остваривања спољнополитичких циљева, а у контексту спољне политике у обавези смо да наведемо и члан 2 став 7 Повеље УН који наводи да „ништа садржано у овој Повељи неће овластити УН да интервенишу у стварима које су суштински у домаћој јурисдикцији било које државе или неће захтевати да поднесу таква питања решавању према овој Повељи;...“ (United Nations, n.d.). Напослету, у контексту међународног позиционирања Северне Македоније, битно је навести и члан 4 став 1 Повеље УН који изричито објашњава да је „чланство у УН отворено за све друге мирољубиве државе које прихватају обавезе садржане у овој Повељи и, по оцени Организације, способне су и вољне да те обавезе извршавају“ (United Nations, n.d.). Изнети ставови из чланова Повеље Уједињених Нација јесу важни како бисмо имали прецизно разумевање о спољнополитичким баријерама са којима је Северна Македонија била суочена од стицања своје независности у покушајима позиционирања у међународним односима, почевши од учлањења у Организацију Уједињених Нација, као и у процесима реализације кључних спољнополитичких циљева ове земље – учлањења у НАТО и Европску унију.

Када је реч о учлањењу у Уједињене Нације позваћемо се на истраживање Игора Јанева „The Prespa Agreement between Macedonia and Greece and possible further action(s) related to validity of the treaty“ у коме је поменути аутор веома прецизно проблематизовао поштовање међународног-правног оквира у случају Северне Македоније и када је реч о пријему ове државе у Уједињене Нације, али и када је реч о потписивању Преспанског споразума са Републиком



Грчком, којим је „спуштена“ баријера на путу учлањења у НАТО. Јанев је позивајући се на резолуцију Савета безбедности УН 817 (1993) која се односила на условљени пријем Северне Македоније у УН, односно на прихватање привременог назива земље у оквирима УН и преговорима са Грчком о имену земље истакао да је учињено „оштро кршење члана 2 став 1 Повеље УН, који смо претходно навели, јер, како наводи Јанев, Резолуција 817 (1993) супротно члану 2 став 7 из Повеље који забрањују УН да интервенишу у случајевима унутрашње јурисдикције, обавезује власти у Скопљу да преговарају са другом државом о имену своје земље (Janev, 2021). Јанев такође наглашава да је то у супротности и са чланом 1 став 2 Повеље УН, јер споменута резолуција крши начело „једнаких права и самоопредељења народа“ (Janev, 2021, 22). Потом се Јанев позвао и на члан 83 „Бечке конвенције о представљању држава у њиховим односима са Међународним организацијама унверзалног карактера“ из 1975. године у коме се наводи да „у примени ове конвенције неће се правити дискриминација између држава“ (Janev, 2021, 24).

Међутим, када је реч о поступку пријема Северне Македоније у Уједињене Нације евидентно је да је извршено троструко насиље у контексту принципа равноправности и једнакости, што произлази као елементарно право субјеката међународног права из Повеље УН, јер је прво условљена уставна ревизија амандманима 1 и 2, усвојених у македонском Собрању 6. јануара 1992. којима се истиче да „Република Македонија нема територијалне претензије ка суседним државама“ и „Република Македонија нема територијалне претензије ка суседним државама“ (Arnaudov, 2021, 67). Потом су, како је објашњено од стране Јанева, резолуцијом СБ ОУН 817 (1993) наметнути услови да Северна Македонија постане чланица ОУН под привременом референцом, све док не постигне узајамно прихватљиво решење о уставном имену земље са Грчком.

Заправо пријем у Уједињене Нације, изоловано од унутрашњих изазова земље, у перспективи је детерминисало и евроатлантску интеграцију Северне Македоније, имајући у виду чињеницу да је Северна Македонија имала отворена спорења око уставног имена и историјских и идентитетских питања са Грчком и Бугарском, а да су ове две државе већ пуноправне чланице и Европске уније и НАТО, што их је поставило у „привилеговану“ позицију када је реч о решавању спорова које су се као детерминанта поставиле на евроатлантском путу предметне земље, а на уштрб принципа и начела међународног права.

Да бисмо јасније разумели колико су спорови са Грчком и Бугарском детерминисали евроатлантску интеграцију Северне Македоније, тако рушећи носеће принципе међународног права – једнакости, самоопредељења и суверености, осврнућемо се на споразуме које су власти у Скопљу потписале са Грчком и Бугарском 2018. године, односно 2017. године.

Такозваним Преспанским споразумом између Скопља и Атине, којим су власти у Скопљу „откочиле“ атлантску интеграцију земље, извршено је директно мешање у послове унутрашње јурисдикције од стране Грчке, јер се Северна Македонија овим билатералним уговором обавезала да (Janev, 2021, 27):

- званични назив и уставно име промени у Републику Северну Македонију (egga omnes);
- држављанство буде Македонац/држављанин Републике Северне Македоније
- службени језик буде македонски језик;
- термини „македонски“ и „Македонија“ имају различито значење у контексту Северне Македоније, њене територије, грађана, историје и идентитета;
- кодови земље за регистарске ознаке буду НМ или НМК.

Овим уговором су власти у Северној Македонији, у практичном смислу, заправо омогућили другом субјекту међународног права, супротно одредбама Повеље УН, директно да буде укључен у питања искључиво унутрашње јурисдикције, у овом случају уставног имена земље, назива нације која чини већинско становништво земље, а потом и употребе македонског језика, као и термина „македонски“ и „Македонија“. Заправо омогућен је двоструки легалитет условљавања Грчке у процесу атлантске интеграције Северне Македоније, на уштрб принципа и норми међународног права и Повеље ОУН – први, прихватањем таквог споразума од стране македонских власти, потом изостанком легитимитета на унутрашњем македонском нивоу након неуспешног референдума у Северној Македонији о прихватању споразума са Грчком, укључивши промену имена земље са циљем пријема у НАТО Чанчаревиќ, 2018).

Са друге стране, фокусирајући се на европску интеграцију земље, сада као јединог стратешког спољнополитичког циља Северне Македоније, након условљеног пријема у НАТО, анализираћемо поједине одредбе Споразума о пријатељству, добросуседству

и сарадњи између Републике Македоније и Републике Бугарске, као и одредбе Протокола из 17. јула 2022. који је настао као закључак друге седнице Заједничке међувладине комисије Скопља и Софије, дефинисане у члану 12 претходно поменутог споразума, који као два билатерална документа суштински условљавају европску интеграцију Северне Македоније кроз механизме супротне међународном праву, а који се односе на питања унутрашње јурисдикције власти у Скопљу. Заправо, поред Преспанског споразума, овај билатерални споразум представља још једну баријеру у спољнополитичком деловању Северне Македоније, условљену питањима искључиво унутрашње јурисдикције.

Реч је заправо о споразуму у коме такође изостаје принцип једнакости, јер се у члану 11 став 5 наводи да „Република Македонија потврђује да се ничега из њеног Устава не може и не треба тумачити да представља или да ће некада представљати основ за мешање у унутрашња питања Републике Бугарске, у циљу заштите статуса и права лица која нису држављани Републике Македоније“ (Влада Републике Македоније, 2017). Овим споразумом власти у Бугарској нису преузели идентичну обавезу, што по аутоматизму чини овај споразум неравноправним. С друге стране, када је реч о поменутом протоколу, усвојеном 17. јула 2022. године, поново на неравноправној основи у контексту Повеље ОУН, принципа политичке независности и суверенитета, власти у Скопљу су презеле обавезу за спровођење „мера које треба предузети пре међувладине конференције за завршетак фазе отварања преговора за чланство Републике Северне Македоније у Европској унији“: „Влада Републике Северне Македоније је сагласна да се наредна Међувладина конференција са ЕУ о затварању фазе о отварању преговора за чланство Републике Северне Македоније у ЕУ одржи након ступања на снагу амандмана на Устав Републике Северне Македоније који ће укључити и оне њене држављане који живе на територији ове земље, и део су других народа, као што је бугарски народ, према унутрашњим процедурама, укључујући и уставни закон за њихову примену (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, “Protocol of the Second Session of the Joint Intergovernmental Commission, set up under Article 12 of the Treaty of Friendship, Goodneighborly Relations and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia” 2017, 23).

Суштина проблема није само у чињеници што су македонске власти допустиле да званична Софија, као стална чланица ЕУ, условљава европску перспективу Скопља кроз мешање у питања искључиво унутрашње јурисдикције, попут евентуалне уставне ревизије. Већ је и у томе што је уставна ревизија, заснована на помнутом протоколу, постала званичан предуслов у процесу приступања Северне Македоније у Европску унију кроз документ Европске уније насловљен као „Општи став ЕУ“ о завршетку процеса отварања преговора о приступању Северне Македоније у Европску унију у коме се захтева „посвећеност Северне Македоније добросуседским односима и ближој регионалној сарадњи, укључујући постизање опипљивих резултата и спровођење билатералних споразума у доброј вери“, укључујући Уговора о добросуседским односима са Бугарском из 2017., као и годишњих извештаја и мера за његово ефикасно спровођење које произлазе из члана 12 овог уговора, укључујући и Протокол из 17. јула 2022. године којим су се македонске власти обавезале на уставну ревизију (Conference on Accession to the European Union - North Macedonia, 2022, 7).

На овај начин, кроз примере билатералних споразума које су власти у Скопљу потписале са властима у Софији и Атини, објашњавамо како је извршено двоструко насиље на одредбе међународног права и Повеље УН: с једне стране од стране међународних и регионалних организација и субјеката међународног права, попут ЕУ и НАТО, као и Грчке и Бугарске, који су супротно принципи ма једнакости, политичке независности и суверености, из позиције моћи, условили реализацију спољнополитичких циљева Северне Македоније директним мешањем у питања искључиве унутрашње јурисдикције; с друге стране, од стране власти у Скопљу које су пристале на потписивање ових билатералних споразума, неутемељених на постулатима међународног права, тако злоупотребљавајући народни суверенитет и омогућавајући мешање у унутрашње ствари од стране спољних актера.

Суштина овог дела рада, у контексту реализације спољнополитичких циљева Северна Македоније, јесте да креира свеобухватнију слику о изазовима, не само унутрашњим, већ и спољним, са којима је ова земља била суочена и суочава се у процесу међународног позиционирања, а тиме и спољнополитичке учинковитости у контексту остваривања дефинисаних спољнополитичких циљева.

## **ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ**

Анализирајући савремена геополитичка кретања и спољно-политичко деловање малих и микро држава можемо установити да је спољнополитички механизам код ових држава заправо ефикасан и ефективан инструмент у спољнополитичком деловању уколико је исти утемељен на снажним тактичким алаткама, који су довољно флексибилни регионалним и међународним тенденцијама, али и на снажној унутрашњој институционалној инфраструктури која истовремено обезбеђује политичку, друштвену и економску стабилност и предвидљивост. У том контексту, спољнополитички циљеви малих држава, дефинисаних на основу националних, односно државних интереса, јесу остварива категорија, истовремено у значајној мери независна од такозваних гломазних геополитичких околности. Јер геополитичке околности, као такве, имају све-прожимајући утицај на међународне, регионалне, а напослетку и унутрашње околности, и код великих и код малих актера у међународним односима. Међутим, спољнополитички циљеви појединих субјеката међународног права најчешће не представљају велики изазов, те њихова реализација или стагнација, веома ретко има директну последицу на дате и постојеће геополитичке околности. А то се одвија и у обрнутом смеру. Али са друге стране, унутрашње околности, када је реч о малим и маргинализованим субјектима међународног права, у највећој мери имају одлучујући утицај на остваривање спољнополитичких циљева. Јер оне, као такве, ни на који начин не угрожавају постојећи међународни статус кво. И то смо установили на студији случаја европских интеграција Северне Македоније. Када су геополитичке околности биле „афирмативне“ пропуштена је прилика да ова земља постане чланица Европске уније, тако остварујући стратешки спољнополитички циљ, што у контексту ЕУ није изазвало никакве последице када је реч о самој Унији. Када геополитичке околности „нису биле прихватљиве“ у контексту политике проширења ЕУ, европска интеграција Скопља је остала „по страни“, што поново није донело до било каквих „турбуленција“ у оквирима Уније. Заправо на односу Европске уније и Северне Македоније у контексту спољнополитичких циљева ове земље и учлањења у Унију долазимо до закључка да геополитичке околности нису имале никакав утицај у процесу реализације циљева спољне политике предметне земље, јер када су

оне биле „повољне“, унутрашње околности су довеле до изостанка жељених резултата, док, када су оне биле „неповољне“, такође оне нису биле носећи узрок поновног изостанка конкретних резултата у предметној анализи. Међутим, у закључку рада не смемо изоставити значај и допринос дела рада који анализира спољнополитичко деловање Северне Македоније из угла међународног права и одредаба Повеље УН. Заправо реч је о анализи утемељеној на реализму који сведочи како је међународно позиционирање Северне Македоније условљено на штету одредаба и норми међународног права, тако поставивши принципе једнакости, суверености и политичке независности у подређени положај у односу на фактичке политичке моћи у међудржавним односима, непосредно наносећи штету и на принцип самоопредељења, у контексту идентитетских атрибута Северне Македоније и македонског народа. Водећи се том аналогijом, а пре свега утемељену на методологијом конкретизације, реализација спољнополитичких циљева код малих и маргинализованих субјеката међународног права у највећој мери зависи од унутрашњих околности, на институционалном и политичком нивоу, али и од спољних околности, у стратешком смислу, јер ове државе, као такве, реализацијом, односно не-реализацијом утврђених циљева спољне политике, ни на који начин не мењају постојеће геополитичке околности, али могу угрозити интересе појединих субјеката међународног права, не анализирајући колико су ти интереси оправдани и државотворни или политички детерминисани. И све ово нас води до утврђивања следеће препоруке, када је реч о спољнополитичком деловању ове групе субјеката међународног права, које, на примеру Северне Македоније, карактеришу ограничени капацитети према највећем броју параметара:

- ефикасност спољне политике зависи од стратешких смерница синхронизованих са тактичким деловањем;
- ефективност спољне политике зависи од чврстине и отпорности институционалне инфраструктуре на евентуалне и потенцијалне унутрашње нестабилности, пре свега политичког и економског облика;
- потребно је обуставити коришћење спољнополитичких циљева као инструмент у унутрашњем политичком деловању;
- процес реализације циљева спољне политике треба прилагођавати ширим регионалним и међународним геополитичким околностима,

али истовремено прецизно водити рачуна о “моментумима” који могу бити слабо приметни, а стоје на располагању;

Креирати савезништва утемељена на постулатима и одредбама међународног права и Повеље УН, као и на принципима једнакости, суверености и политичке независности – у својству кључног инструмента “у рукама” држава са ограниченим капацитетима, ресурсима и моћима” у спољнополитичком деловању, позиционирању и односима.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Arnaudov, Mitko. 2021. „Strategija spoljne politike Republike Makedonije od 2006. do 2015. godine.“ Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.
- Conference on Accession to the European Union - North Macedonia. (2022). Ministerial Meeting of the Intergovernmental Conference Completing the Opening of the Negotiations on the Accession of North Macedonia to the European Union. На vlada.mk [General EU position]. General EU position. Последњи приступ 17. мај 2024, [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft\\_general\\_eu\\_position.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position.pdf)
- Daskalovski, Zhidas. 2023. “Geopolitical Challenges and the Macedonian Path to EU Accession.” *Međunarodni problemi* 75 (3): 435-458.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann [Hellman et al.]. 2000. “Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition.” *Policy Research Working Paper*. The World Bank World Bank Institute Governance, Regulation, and Finance Division and Europe and Central Asia Region Public Sector Group and European Bank of Reconstruction and Development Office of the Chief Economist.
- Janev, Igor. 2021. The Prespa agreement between Macedonia and Greece and possible further action(s) related to validity of the treaty. *Bezbednosni Dijalozi*, 12(1), 21–34. <https://doi.org/10.47054/sd211210021j>.
- Jović, Dejan. 2011. „Bitka za etnički status u postjugoslavenskim državama.“ *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 2 (5): 36-45.
- Kjaer, Anne Mette. 2024, март 21. “State capture. Definition, Causes & Effects.” *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/>

- topic/state-capture.
- Krastev, Ivan. 2018. „Evropa i kriza na Balkanu.” *Peščanik*. Poslednji pristup 2. mart 2018. <https://pescanik.net/evropa-i-kriza-na-balkanu/>.
- Marku, Alketa., and Teqja, Eva Allushi. (2024). The European Integration process of Western Balkans, Time for a new approach. *Journal of Educational and Social Research*, 14(1), 137. <https://doi.org/10.36941/jesr-2024-0011>.
- Marusic, Sinisa Jakov. 2020. “North Macedonia Jails Ex-Special Prosecutor Over Extortion Case.” *BalkanInsight*. Last accessed on 18. june 2020. <https://balkaninsight.com/2020/06/18/north-macedonia-jails-ex-special-prosecutor-over-extortion-case/>.
- Ministry of Foreign Affairs - Republic of North Macedonia [MFARNM]. 2022. “EU Membership.” Last accessed on 15 september 2022. <https://mfa.gov.mk/en/page/6/eu-membership>.
- Ministry of Foreign Affairs – Republic of Bulgaria [MFARNM]. Protocol of the Second Session of the Joint Intergovernmental Commission, set up under Article 12 of the Treaty of Friendship, Goodneighborly Relations and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia. (2017). At [mfa.bg](http://mfa.bg). Last accessed on 17. May 2024. <https://www.mfa.bg/en/3117>.
- Reliefweb*. 2000. “Balkans: Zagreb Summit 24 Nov 2000 - Final Declaration.” Last accessed on 24 november 2000. <https://reliefweb.int/report/albania/balkans-zagreb-summit-24-nov-2000-final-declaration>.
- RFE/RL*. 2014. “Incoming Commissioner Says No EU Enlargement For Five Years.” Last accessed on 30. september 2014. <https://www.rferl.org/a/hahn-eu-enlargement-warning/26613605.html>.
- Rose, Jasmina. 2013. „Makedonija: Sramotna borba vlade i opozicije.” *DW*. 15. јануар 2013. <https://www.dw.com/bs/makedonija-sramotna-borba-vlade-i-opozicije/a-16522370>.
- Sorić, Sanja. 2018. „Europski pogled na subdrugost Makedonije.” *Diplomski rad. Sveučilište u Zadru: Odjel za sociologiju, Međunarodni združeni diplomski studij Kulturne sociologije*
- Tilev, Dragan, ed. 2014. *Ten Years of the Enactment of the Stabilisation and Association Agreement*. Secretariat for European Affairs.
- United Nations. n.d. United Nations Charter (full text). Poslednji pristup <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-texts>.
- Вечер*. 2023. „Анкета ИРИ: Сиромаштијата, нискиот животен стандард и високите цени – најголем проблем за граѓаните.” 10. јул 2023. <https://www.vecer.press/анкета-ири-сиромаштијата-нискиот-жив>.



- Влада Републике Македоније. 2017. „Договор за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија.“ *vlada.mk*. Последњи приступ 17. мај 2024. [https://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor\\_Za\\_Prijatelstvo\\_Dobrososedstvo\\_Sorabotka\\_Megju\\_Republika\\_Makedonija\\_I\\_Republika\\_Bugarija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor_Za_Prijatelstvo_Dobrososedstvo_Sorabotka_Megju_Republika_Makedonija_I_Republika_Bugarija.pdf).
- Канал5. n.d. „Агелер: Разочарана сум што корупцијата е се уште проблем во Македонија.“ Последњи приступ 11. јануар 2024. <https://kanal5.com.mk/ageler-razocharana-sum-shto-korupcijata-e-se-ushte-problem-vo-makedonija/a595102>.
- Министерство за Надворешни Работи – Република Северна Македонија [MNRRSM]. 2023. „Османи: Ни треба повеќе интеграција долж патот до полноправно членство.“ Последњи приступ 26 април 2023. <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/13/post/3380/osmani-ni-treba-povekje-integracija-dolzh-patot-do-polnopravno-chlenstvo>.
- Огњанов, Тоше. 2022. „Арсовски: Очигледни се пораките од Вашингтон, можно е санкционирање на корумпираните.“ 6. децембар 2022. <https://mk.voanews.com/a/petar-arsovski-za-najavata-na-sad-za-borba-protiv-korupcijata/6864693.html>.
- Слободна Европа. 2024. „Холандскиот амбасадор се сретна со Ахмети: Неприфатливо е политичко влијание врз претседател на Врховен суд.“ 10. јануар 2024. <https://www.slobodnaevropa.mk/a/32768830.html>.
- Трпковски, Гоце, Васко Маглешов, Александар Димитриевски, Гордан Калаџиџиев, Денис Прешова, Маргарита Цаца Николовска, Вера Коцо, Дарко Аврамовски [Трпковски i др]. 2020. *Заслепена правда: До заробена држава во Северна Македонија - судство, јавно обвинителство и полиција*. Скопје: Фондација Отворено општество – Македонија.
- Чанчаревиќ, О. (2018, септембар 30). Референдумот без цензус, но со огромно мнозинство „за“. *VoA*. <https://mk.voanews.com/a/4593723.html>.

**Sanja Jelisavac Trošić\***

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade*

**Mitko Arnaudov\*\***

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade*

**GEOPOLITICAL (NON) OPPORTUNITIES  
VS. “LATE” RESPONSE OF THE FOREIGN  
POLITICAL SERVICE OF NORTH MACEDONIA  
IN THE PROCESS OF EUROPEAN  
INTEGRATION\*\*\***

**Resume**

In the case study of the foreign policy of North Macedonia, we can clearly see how global events, viewed from the perspective of geopolitical circumstances, do not always and as a rule have a direct impact on national internal and regional events in the Western Balkans, nor on the foreign policy actions of the Western Balkan six. In the paper, four determinants were singled out, on the basis of which explanations were provided, in a scientific and research context, why the foreign policy mechanism of North Macedonia “failed” in the process of achieving defined foreign policy goals, above all the basic goal - the country’s accession to the European Union. At the same time, the lack of effectiveness of foreign policy action was not in a cause-and-effect relationship with wider European and international geopolitical circumstances.

The internal armed conflict in North Macedonia, which threatened to develop into a civil war between the dominant ethnic communities of Macedonians and Albanians, is the first indicator, i.e. the determinant of the explanation why the foreign policy mechanism of North Macedonia “failed” in the process of this country joining the European Union.

---

\* E-mail address: sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

\*\* E-mail address: mitko@diplomacy.bg.ac.rs.

\*\*\* The paper presents findings of a study developed as a part of the research project “Serbia and challenges in international relations in 2023”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by Institute of International Politics and Economics, Belgrade during year 2024.

Another significant moment that was missed in the European integration process of Skopje, covers the period from 2006 to 2017 with two stages: the period leading up to the NATO Summit in Bucharest in 2008 and the period after this summit, up to the change of power of former Prime Minister Nikola Gruevski, which has led to a multiple crisis within that country. The postponement of North Macedonia's accession to NATO in 2008, due to Greece's express refusal, with a focus on connecting the Macedonian nation with the heritage of the ancient Macedonians, with the simultaneous suspension of democratic capacities and principles that represent significant determinants in the process of joining the European Union, leads to missing out and moving away from the path accelerated European integration of North Macedonia.

As a third determinant, pervasive corruption was singled out, which affected all levels of government, so that the internal circumstances in North Macedonia actually "worked to the advantage" of the European Union, which at that time as a whole, and also individual member states of the Union, were also moving further away from the policy of enlargement as a mechanism in the process of European integration of both North Macedonia and the remaining countries of the Western Balkans. The aforementioned challenges, which North Macedonia has been facing for almost thirty years, are not in a cause-and-effect relationship with external, whether regional, European or international, geopolitical circumstances and trends. We are talking about challenges that, regardless of the geopolitical dimension of the enlargement of the European Union from the point of view of Brussels and the member states of the European Union, significantly affect the dynamics of North Macedonia's accession to the European Union, that is, the effectiveness of the process of realizing this strategic foreign policy goal.

However, it is important to mention the foreign policy action of North Macedonia from the point of view of international law and the provisions of the UN Charter, which represents a strong fourth determinant in the context of the realization of North Macedonia's foreign policy goals. Here, it was possible to see how the international positioning of North Macedonia is conditioned to the detriment of the provisions and norms of international law. In this way, the principles of equality, sovereignty and political independence were placed in a subordinate position in relation to the factual political powers in interstate relations, directly harming the principle of self-determination, in the context of the identity attributes of North Macedonia and the Macedonian people.

In the period when geopolitical circumstances were favourable to North Macedonia, the opportunity for this country to become a member of the European Union was missed, thus achieving a strategic foreign policy goal, which in the context of the EU did not cause any consequences when it comes to the EU itself. However, the consequences for North Macedonia itself remained and only in the following period did the circumstances worsen and lead this country to a longer and more difficult path to accession. The future policy should be based on strong tactical tools, which are sufficiently flexible in relation to regional and international trends. First of all, North Macedonia needs a strong internal institutional infrastructure, which simultaneously ensures political, social and economic stability and predictability. In this way, it would be possible to realize the established goals of the foreign policy of North Macedonia.

**Keywords:** small and micro states, foreign policy goals, geopolitical circumstances, internal challenges, European Union, North Macedonia

---

\* Овај рад је примљен 31. марта 2024. године, а прихваћен на састанку редакције 8. јула 2024. године.