

СПОЉНОПОЛИТИЧКИ ЦИЉЕВИ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ КАО ОДРЕДНИЦА МОГУЋНОСТИ НЕЗАВИСНОГ СПОЉНОПОЛИТИЧКОГ ДЕЛОВАЊА МАЛИХ ДРЖАВА

Митко К. Арнаудов*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Сажетак: Суштина овог рада је да се установи маневарски простор који мале државе, попут Северне Македоније, уживају у спољнополитичком деловању у савременим међународним односима. Основна хипотеза рада јесте да мале државе у одређеној мери уживају самосталност у спољнополитичком деловању уколико је њихова институционална инфраструктура спољнополитичког учинка. Имајући у виду унутрашње изазове са којима се суочава Северна Македонија – на институционалном и друштвеном нивоу, затим регионалне – отворена билатерална питања и регионална спорења, као и међународне одреднице у контексту стратешких спољнополитичких циљева ове земље, студија случаја представља релевантан пример за ефикасна и ефективна доказивања, уколико постоји најмањи друштвени заједнички именитељ као везивно ткиво интегрисаности и одрживости, и напослетку, уколико се прагматично користе регионалне могућности у смеру сарадње, координације и интеграције као микромодел ефикасности постављене тезе. Потом, студија случаја представља користан механизам за допринос науци о међународним односима у контексту дубљег и конкретнијег разумевања спољнополитичког деловања малих држава, а пре свега њихових могућности за стратешку политику утемељену на тактичким механизмима.

Кључне речи: спољна политика, мале државе, Северна Македонија, стратегија, институције.

* Е-адреса: mitko@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3274-347X>.

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2025. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2025. године.

Увод

Кинески војни генерал и стратег Сун Цу, пола века пре нове ере, бавио се војном стратегијом поставши тако аутор списка „Умеће ратовања”. Још тада Сун Цу је схватио стратешку димензију ратовања као таквог и заправо постао покретач једног новог начина разумевања ратовања. Поставио је јасно разумевање једне од бројних димензија која се тичу државне функционалности и одрживости. Данас, готово 2.500 хиљада година након Сун Цуа, савремене државе помно прате разумевање ратовања коју је као заоставштину оставио поменути кинески стратег и генерал. Али, с друге стране, и даље у пољу спољне политике не постоји консензус, нити међу истраживачима нити међу онима који политику спроводе у пракси, о томе колико је она, као један од инструмената државног деловања а поред ратовања, важна и суштински егзистенцијална.

У највећој мери разумевање спољнополитичког деловања држава односи се на спољнополитичко позиционирање и стратегије спољне политике такозваних великих сила. Заправо, спољна политика је „убичајено”, и у науци, и у пракси, препуштена као инструмент у рукама великих сила, те се она уско везује као таква за квантитативне одреднице које служе као мерна јединица ефективности одређеног државног или националног спољнополитичког деловања. Наиме, иако поред умећа ратовање у највећој мери зависи од квантитативних параметара, попут бројног стања једне војске, техничко-технолошких капацитета и војне опреме, данас смо суочени с тиме да се и ефективно спољнополитичко деловање у највећој мери повезује са квантитативним индикаторима, попут војне моћи, политичке стабилности, нивоа економског развоја, природних и ресурсних богатстава.

Квантификација у мерењу потенцијалне ефективности спољнополитичког деловања држава је заправо најлогичније повезана са разумевањем спољнополитичког деловања које постављају класични реалисти. Њихова носећа теза је да је спољна политика активност коју могу успешно да спроводе велике силе, с обзиром на то да оне поседују горепоменуте капацитете, те је њихова преговарачка позиционираност у међународним односима на пољу дипломатије ослоњена на фактичкој и мерљивој снази. На тој путањи, класични реалисти објашњавају да мале државе немају бенефите да се самостално опробају у спољнополитичком деловању, јер, за разлику од великих сила, оне не поседују квантитативне

инструменте које ће подупрети њихове позиције у дипломатским активностима. Уз објашњење које нуде класични реалисти, они чак иду и корак даље па прецизирају да је спољна политика малих држава „осуђена” на прилагођавање са спољнополитичким смерницима и интересима великих сила.

Међутим, савремени међународни односи у пракси нас воде у једном другом смеру који ипак, на уштрб становишту класичних реалиста, нуде одређени „маневарски простор” малим државама у њиховим спољнополитичким активностима. У том контексту, стратешка постављеност и тактичко умеће постављају се као кључне детерминанте у рукама малих држава у смеру ефективног спољнополитичког деловања.

Заправо, посматрано из угла умећа ратовања које је поставио својевремено Сун Цу, данас је малим државама неопходно умеће у спољнополитичком деловању и позиционирању, а умеће, као такво, не огледа се у стратешкој постављености спољнополитичких циљева, већ у тактичком средњорочном деловању које ће малим државама, са ограниченим квантитативним капацитетима, омогућити ефективно спољнополитичко деловање, а тиме и у одређеној мери самостално, односно деловање које неће угрозити националне интересе дугорочно.

Билатерална спорења као одредница ефективности македонске спољне политике

Северна Македонија је од стицања независности била суочена са билатералним споровима са суседним земљама Грчком и Бугарском, који су у значајној мери задирали у идентитетска питања већине грађана који живе у тој земљи, а затим задирали и у националне интересе земље, имајући у виду чињеницу о постављању дискурса у односу на билатерална спорења са Атином и Софијом где се оне намећу као баријере у остваривању дефинисаних државних спољнополитичких циљева ове земље. Заправо билатерална спорења са којима се суочавала, и још увек суочава, Северна Македонија инструментализовани су у спољнополитичком деловању и позиционирању ове земље.

Спор са Грчком

Спор са Грчком око уставног имена земље био је суштинска одредница, постављена тако да одређује не само заштиту националних интереса земље већ и њено формално постојање у складу са међународним правом и Повељом ОУН. Наиме, тадашња македонска политичка елита није успела да билатерални спор са Грчком одвоји од процеса међународног признања нове македонске државе и тако се овај спор наметнуо прво – као одредница званичног постојања Северне Македоније у својству сталне чланице ОУН, а затим, као такав, наметнуо се у значајној мери и као одредница у остваривању дефинисаних спољнополитичких циљева земље, односно учлањењем у НАТО и ЕУ. Уместо локализације и суштинске билатерализације спора око имена између Скопља и Атине, македонско-грчки спор је интернационализован, постављен прво на европској, а затим и на равни међународних организација, у оквирима ОУН, што је довело до потписивања привременог споразума који је „отворио врата” македонској држави да постане држава-чланица ОУН. Али, начињена је двострука дугорочна штета: прво је процесом интернационализације спор, као такав, постао незаобилазна одредница у спољнополитичком деловању Северне Македоније; друго, као одредница у спољнополитичком деловању и позиционирању, постао је и одредница очувања националних интереса на политичкој, друштвеној и међуетничкој равни унутар ове земље.

Интернационализација је допринела да спор буде уско повезан са остваривањем спољнополитичких циљева посредно, јер је анимозитете на линији Скопља и Атине, и одбијања Скопља да прихвати компромисно решење, успешно ефектуирала грчка спољнополитичка служба не кршећи привремени споразум из 1995. године, али искоришћавајући унутрашње политичке, институционалне и друштвене изазове са којима се суочавала Северна Македонија. Иако је у великој мери грчко-македонски спор у значајном броју академских истраживања постављен на пиједестал кључне детерминанте спољнополитичке ефективности македонске дипломатије, чињенице су ипак уравнотеженије имајући у виду унутрашње изазове са којима се у протеклих готово 35 година суочавала Северна Македонија, с једне стране, и спољнополитичку позиционираност Атине, с друге стране.

De facto је званично Скопље у процесу интернационализације македонско-грчког спора наметнуо македонској држави троструки „коштац”: прво, посредно је условљено спољнополитичко позиционирање и остваривање спољнополитичких циљева као кључно постављене одреднице за очување националних интереса; друго, директно је угрожен друштвени најмањи именитељ унутар македонског друштва, имајући у виду да се у медијском и јавно-политичком дискурсу спор поставио као баријера на путу евроатлантских интеграција Северне Македоније, чиме су посредно креирана размимоилажења између доминантних националних група у тој земљи (док албанско становништво инсистира на убрзаној евроатлантској интеграцији, македонска већина одбија процесе који би били на штету македонског идентитета); и треће постављена је својеврсна колизија између спољнополитичких циљева и постојаности националних интереса, јер је потенцијална угроженост македонског идентитета протумачена као угроженост државног националног интереса, док је, с друге стране, потенцијални изостанак евроатлантских интеграција такође постављен на равни угрожавања одрживости земље, што је такође супротстављено националном интересу опстанка.

Спор са Бугарском

Македонско-бугарски спор је, слично као и македонско-грчки, троструко димензиран јер „ужива” посредан утицај на остваривање спољнополитичких циљева земље, остварује посредан утицај на међуетничке односе унутар земље, пре свега у контексту ефективности у реализацији спољнополитичких циљева, али истовремено има непосредан утицај на тумачење националних интереса на државној и националној равни. За разлику од спора између Скопља и Атине, македонско-бугарски спор није добио димензију интернационализације, али јесте постао јасно и званично уоквирен у европским приступним процесима Северне Македоније, чиме је и *de facto* и *de iure* изгубио своје билатералне карактеристике, односно остао је билатералан по суштини, али европеизован по форми. Власти у Софији су заправо „научиле лекцију” на примеру македонско-грчког спора, те су започеле да користе тактику коју је званична Атина користила у приступним процесима Северне Македоније када је реч о атлантској интеграцији. О томе су јавно говорили и бугарски политички челници, те су јасно наговештавали да ће званична

Софија применити „грчки *modus operandi*” како би остварила своје интересе у оквирима спорења са званичним Скопљем. Истовремено, Северна Македонија пропустила је прилику да научи из искуства спорења са Грчком, те је и у спорењима са Софијом допустила интернационализацију, односно европеизацију билатералног спора и понављајући грешку, односно занемарујући чињеницу да је Бугарска већ стална држава чланица Европске уније, пристала да овај билатерални спор постане део преговарачког оквира за остваривање првог и стратешког спољнополитичког циља. Овакво димензионирање билатералног спора између Скопља и Софије води нас у смеру логичког закључивања да је европска интеграција Северне Македоније већ и *de iure* условљена интересима бугарске државе, а потом да је европска интеграција Скопља условљена и унутрашњим друштвеним консензусом, односно тумачењем националних интереса из аспекта Скопља.

Анализирано из угла спољнополитичког деловања, Скопље је *de facto* пристало на одређене компромисе са Софијом, притом остављајући значајан маневарски простор властима у Софији око одређивања и дефинисања захтеваних компромиса, односно уступака. Сврставањем билатералног спора у мултилатерални преговарачки оквир у коме се одлуке доносе консензуално, односно једногласно када је реч о Европској унији, Северна Македонија је „заокружила” свој маневарски простор повезујући тако директно остваривање спољнополитичког циља са напредком у преговорима са Софијом. Односно, власти у Скопљу оставиле су широког простора бугарским властима за потенцијална условљавања, што је својевремено потврдио и тадашњи македонски председник. Наиме, наметањем такозваног Француског предлога, те не чињењем македонских власти да уопште дође до размештања билатералног спора на тој равни, са билатералног на мултилатерални ниво, Северна Македонија је у одређеној мери одступила од самосталности свог спољнополитичког деловања, јер позиционираност спора са Бугарском на равни условљености, када је реч о остваривању стратешког спољно-политичког циља, у значајној мери одређује самостално спољнополитичко деловање Скопља. Услед недостатка стратешког разумевања и анализе билатералног спора који је постојао од стицања независности, а који је и данас актуелан, македонска политичка елита у значајној мери самовољно је пристала на наметање механизма у решавању спора који су у суштини супротстављени

националним интересима земље, што по логици, имајући у виду да спољнополитички циљеви произлазе из националних интереса, доводе до тога да се и спољнополитички циљеви поставе на равни у колизији са националним интересима.

На унутрашњој, друштвеној и етничкој равни, постојећа *de facto* постављеност према бугарском спору довела је до недоследности у тумачењу националних интереса, те потенцијалну супротстављеност спољнополитичких циљева са националним интересима. С друге стране, потенцијал различитог тумачења националних интереса између доминантних етничких група у Северној Македонији, доводи до неслагања у процесима реализације спољнополитичких циљева, а истовремено отвара простор за креирање унутар-друштвених размимоилажења на етничкој равни. Конкретније, када је реч о европској интеграцији у случају Северне Македоније, заједно са оствареним учлањењем у НАТО, ови спољнополитички циљеви постављени су на раван најмањих заједничких именитеља две доминантне етничке групе које живе у тој земљи – Македонце и Албанце. У том контексту, спољнополитички циљеви учлањење у НАТО и ЕУ јесу усаглашени националним интересима који претпостављају политичку извесност, економски развој, безбедносну стабилност и свеобухватну одрживост Северне Македоније као независне, суверене и унитарне државе. Али, након учлањење у НАТО и прихватања компромиса са Грчком око географске одреднице и уставног имена, међутим уз прихватања постојања савремене македонске нације, историје, језика, културе, традиције и посебности, тумачење националних интереса између доминантних етничких заједница у контексту европских интеграција и бугарског спора постаје потенцијална тачка размимоилажења. Постављени дискурс о релативизацији македонске посебности, у доменима идентитета, историје, језика, културе и традиције, те инсистирањем на заједничкој историји између Македонаца и Бугара, доводи до *de facto* колизије између спољнополитичког циља европских интеграција и националних интереса Македонаца, што подразумева, поред горенаведених, и очување идентитета, језика, историје и посебности. Имајућу у виду мултиетничку димензију Северне Македоније, с једне стране, као и суштинске карактеристике македонско-бугарског спора које задиру у аутохтоност македонског народа и постављености спора на европској равни у контексту чињенице да је Бугарска стална држава-

чланица ЕУ, с друге стране, отвара велики простор да учлањење у Европску унију, ипак, потенцијално постане тачка размимоилажења између доминантних етничких заједница у тој земљи, у случају уколико се динамика процеса, изолујући друге варијабле, утемељи на анализирани билатерални спор. Двоструке би биле последице – потенцијална унутрашња друштвена дестабилизација, али и додатна сужавања спољнополитичког маневарског простора Скопља.

Стратешко-институционални оквир

Да бисмо креирали јасно разумевање о улози стратешко-институционалног оквира Северне Македоније у спољнополитичком деловању ове државе, ваљано би било у овој студији, кроз табеларни приказ, представити стратешке документе које је званично Скопље усвојило, а који се тичу стратегије спољнополитичког деловања и/или стратегије реализације дефинисаних спољнополитичких циљева, односно учлањења у НАТО и Европску унију. Документи ће бити представљени у табеларном приказу, како би се ова студија оснажила прецизним квантитативним подацима који у великој мери сведоче о ефективности спољнополитичке службе Северне Македоније, пре свега у контексту реализације спољнополитичких циљева, а истовремено кроз разумевање унутрашњих, регионалних и међународних околности.

Табела 1. Стратешки документи Северне Македоније од стицања независности до објављивања овог рада који се тичу спољнополитичког деловања

Наслов	Датум усвајања	Извор	Спољно-политички циљеви	Унутрашње прилике	Билатерална спорења	Међународна кретања
Декларација о независности (Арнаудов, 2021: 61)	1991	Собрање Републике Македоније	Интеграција у ЕУ	х	х	х
Одлука о приступању Републике Македоније НАТО	1993	Собрање Републике Македоније	Интеграција у НАТО	х	х	х

Наслов	Датум усвајања	Извор	Спољно- политички циљеви	Унутрашње прилике	Билате- рална спорења	Међу- народна кретања
Стратегија о интеграцији Републике Македоније у НАТО (Službeni glasnik Republike Makedonije, 1998 b)	1997	Собрање Републике Македоније	Интеграција у НАТО	√	x	√
Декларацију о развоју односа Републике Македоније са Европском унијом (Službeni glasnik Republike Makedonije, 1998)	1998	Собрање Републике Македоније	Интеграција у ЕУ	x	x	x
Годишњи национални програм за чланство Републике Македоније у НАТО 2017–2018	2017	Влада Републике Македоније	Интеграција у НАТО	x	√	√
Стратешки план 2018–2020 (Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije, 2018)	2018	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ и НАТО	x	x	√
Стратешки план 2019–2021 (Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije, 2019)	2019	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ и НАТО	x	√	√
Стратешки план 2020–2022 (Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije, 2020)	2020	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ	√	√	√

Наслов	Датум усвајања	Извор	Спољно- политички циљеви	Унутрашње прилике	Билате- рална спорења	Међу- народна кретања
Стратешки план 2021–2023 (Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije, 2021)	2021	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ	✓	✓	✓
Стратешки план 2022–2024	2022	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ	✓	✓	✓
Стратешки план 2023–2025 (Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije, 2023)	2023	Министарство спољних послова	Интеграција у ЕУ	✓	✓	✓

Од укупно 12 докумената који се тичу спољнополитичког деловања Северне Македоније, од стицања независности до данас, једино се пет односе на стратешка и тактичка питања, односно на томе како постигнути институционалну ефикасност и ефективност у спољнополитичком деловању, а да је то истовремено прилагођено унутрашњим, билатералним, регионалним, европским и међународним околностима. Да будемо прецизнији, Стратегија интеграције Републике Македоније у НАТО из 1997. године, усвојена у законодавном дому ове земље, у највећој мери представља стратешки документ, имајући у виду чињеницу да се у њему анализирају регионалне и тада актуелне европске и међународне околности, укључујући потенцијале деловања македонске државе у међународним организацијама. Али ипак је неопходно констатовати да је реч о не баш свеобухватном стратешком документу, јер у њему изостају унутрашње прилике, попут институционалних капацитета, али и друштвене, политичке, економске и безбедносне прилике, док, с друге стране, изостају регионалне прилике које се искључиво и директно односе на македонску државу у том тренутку, а то су: историјско-идентитетска размимоилажења са Бугарском на билатералном нивоу, спор око уставног имена са Грчком на билатералном нивоу, али и нестабилна безбедносна кретања на регионалном нивоу,

пре свега у контексту Косова и Метохије. Не постоје тактичке смернице, пре свега у решавању унутрашњих и билатералних изазова који би пружили допринос остваривању дефинисаних спољнополитичких циљева утемељених на националним интересима.

Међутим, у стратешком смислу, конкретнији, прецизнији и ефективнији су Стратешки планови Министарства спољних послова Северне Македоније, донети у периоду од 2020. до 2023. године, имајући у виду чињеницу да је реч о свеобухватнијим документима који не укључују само такозвану SWOT анализу, већ су истовремено оснажени PEST анализом која служи као својеврсна потпора SWOT анализи, те истовремено даје могућност бољем разумевању актуелних кретања, што на тактичком нивоу отвара маневарски простор спољнополитичкој служби Северне Македоније за делотворније деловање. Међутим, оно што изостаје јесу, као и у претходно наведеном документу, прецизније тактичке смернице у следећим доменима:

- унутрашња институционална координација и подела задатака;
- навођење унутрашњих, регионалних, европских и међународних варијабли које имају утицај на спољнополитичку ефикасност и ефективност Северне Македоније;
- навођење потенцијалних препрека на путу реализације добрих билатералних односа, поготово у светлу примене споразума са Бугарском и Грчком;
- навођење потенцијалних препрека пре свега у процесима европских интеграција, те моделе и начине за превазилажење истих;
- навођење међународних политичких, економских и безбедносних кретања, њихова евалуација, односно потенцијалне последице и бенефите на Северну Македонију, као и постављеност спољнополитичке службе ове земље у односу на исте.

Са друге стране, постојећи институционални оквир представља додатни „терет” ефикасности и ефективности спољнополитичке службе Северне Македоније, имајући у виду свепрожимајући ефекат негативних тенденција са којима је суочен систем, попут стопе корупције, клијентелизма, партократије и недостатка објективног мерит система. У том контексту, негативни политички утицај на правосуђе достигло је ендемске размере,

што је за последице имало то да владајуће елите и/или моћне бизнис елите манипулишу политичким одлукама и утичу на усвајања правила игре, укључујући њихов утицај на законодавну процедуру и економске прописе (Jelisavac Trošić et al., 2024: 108), а самим тим и на спољнополитичку делотворност земље. Из тог, унутрашњег угла, приближавање па и придруживање Северне Македоније Европској унији у значајној мери, поготово у периоду од 2000. до 2014. године, детерминисано је унутрашњим неприликама ове земље науштрб 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 која су постојала између Скопља и Атине, и која су још увек актуелна између Скопља и Софије (Jelisavac Trošić et al., 2024: 109). У значајној мери су унутрашње околности детерминисале и успешност спољнополитичког деловања Северне Македоније, иако је „широка” перцепција и у дневнополитичким и академско-истраживачким кулоарима остављала утисак да су спољнополитички циљеви ове земље „заробљени” у вртлогу билатералних спорења са Атином и Софијом.

Регионална сарадња, координација и интеграција као модел спољнополитичког деловања

Регионална сарадња, координација и интеграција заузима све значајније место у савременим међународним односима. Самим тим регионализам представља важну детерминанту у разумевању свеобухватних међународних односа. Заправо, регионализам представља део мозаика целине коју чине међународни односи, те регионална дешавања, политичка, економска, безбедносна и друштвена имају својеврстан утицај, директан или посредан, и на међународне односе у целини. С друге стране, међународни односи као збир, односно целина мозаика састављена од различитих географских, политичких, економских и безбедносних регионалних оквира, такође имају значајан утицај на кретања у одређеном/одређеним регионима. Слично се односи и на политички конструисаном региону Западног Балкана. Зашто политички конструисаном? Зато што не постоји логичност да је реч о актерима на

Западном Балкану ако у географском смислу посматрамо подручје Балкан. Док, с друге стране, зато што је термин Западни Балкан заправо производ политичке администрације званичног Брисела, односно Европске уније која у оквирима овог региона укључује политичке ентитете који још нису део Европске уније, али који су у процесу приступања. Важно је поменути Европску унију зато што је реч о најмањем заједничком именитељу свих политичких ентитета на Западном Балкану или, анализирано на основу дневнополитичких и медијских кретања, реч је о спољнополитичком циљу који је свим политичким ентитетима на предметном подручју стратешки циљ и као такав се поставља у функцији генератора капацитета и могућности за потенцијале регионалне сарадње, координације и интеграције у „вртлогу“ историјских неслагања, политичких размимоилажења, отворених питања и билатералних спорења. Међутим, разумевање Западног Балкана не служи нам само из угла перспективе учлањења у Европску унију за политичке ентитете на датом простору, већ у великој мери, а захваљујући бројним регионалним иницијативама, оквирима и теренима за сарадњу, координацију и интеграцију, пружа практичан пример за разумевање спољнополитичког деловања малих држава, са изричито ограниченим капацитетима, а истовремено нуди modele сарадње, координације и интеграције које могу допринети ефективности код спољнополитичког механизма малих држава, како на билатералном тако и на регионалном, европском и међународном нивоу.

Конкретније, када је реч о билатералној и регионалној учинковитости спољнополитичке службе Северне Македоније, не можемо установити да је она уџбенички пример, али може послужити као искуствено разумевање за одговоре на питања шта и како даље чинити. На билатералном плану, на примеру координације односа са Грчком и Бугарском, већ смо установили да је спољнополитичка служба Северне Македоније у значајној мери неуспешна. Фокус на изградњу билатералних односа са великим силама, по моделу „шелтеринга“, као и инсистирање на мултилатерализму кроз „праведно“ тумачење одредаба међународног права и Повеље ОУН, утицали су на изразиту неуспешност македонске државе на билатералном плану, пре свега у контексту релације спољнополитичких циљева и спорова са Атином и Софијом.

Када је реч о регионалним иницијативама и оквирима за сарадњу, координацију и интеграцију, Северна Македонија такође није стекла одређену компаративну предност у односу на реализацију дефинисаних спољнополитичких циљева, а затим и у достизању ефективности у спољнополитичком деловању. Један од примера јесте иницијатива „Јадранска тројка“. Наиме, власти у Скопљу су заједно са властима у Тирани и Загребу у мају 2003. године, уз подршку тадашњег државног секретара САД Колина Пауела, потписали такозвану Јадранску повељу чији је стратешки циљ био што брже испуњење критеријума и стандарда НАТО (Арнаутов, 2021: 97). Заправо, суштински циљ је удружено и ефективно убрзање процеса учлањења у НАТО, што Северна Македонија, као један од два кључна спољнополитичка циља, није ефектуирала заједно са Хрватском и Албанијом. Док су поменуте земље добиле позив за учлањење у НАТО на самиту алијансе у Букурешту 2008. године, македонска држава је одвојена од такозване Јадранске тројке, те је одлучено да се пријем ове земље одложи до постизања претходне сагласности свих држава-чланица НАТО (BBC на makedonskom, 2008).

Са друге стране, анализирајући процес европских интеграција, за поменути су вредне иницијативе попут Берлинског процеса и Отвореног Балкана, чији је такође ултимативни циљ учлањење у Европску унију, кроз политичке, економске и безбедносне интегративне процесе на терену, на Западном Балкану, у својству детерминатора највишем циљу – чланства у Европску унију. Нечев и Велиновска сматрају да Берлински процес представља најбољу шансу за регионалну сарадњу на Западном Балкану, која би допринела решавању билатералних спорова и учлањењем у ЕУ (Jelisavac Trošić et al., 2023: 63). А када је реч о Отвореном Балкану, битно је подсетити на тврдњу Драгана Ђукановића који истиче да „у постконфликтном подручју Западног Балкана постоји стална потреба за ојачањем мултилатералне сарадње између такозване западнобалканске шесторке, увек постоји потреба за функционалну сарадњу, те да се управо због тога чини да је фокус Отвореног Балкана првенствено на слободи кретања људи, односно радне снаге (Jelisavac Trošić et al., 2023: 63). У ствари, то је пројекат са економским предзнаком који је на самом почетку попримио огромну политичку конотацију, што је вероватно условљено постојећим политичким изазовима на Западном Балкану у последњих тридесет година (Jelisavac Trošić et al., 2023: 71). У контексту Северне

Македоније, нити једна нити друга иницијатива нису суштински допринеле убрзању процеса европских интеграција. Берлински процес заједно са Отвореним Балканом значајно су допринели регионалној координацији и интеграцији, али на суштинским пољу европских интеграција веома мало је постигнуто, имајући у виду и даље актуелан застој у том процесу. Иако смо сведоци једног заједничког наступа Србије, Албаније и Северне Македоније, протумачено у формату Отвореног Балкана на једном од самита Европске уније, ова политичка координација у датим околностима није променила нити позиционираност Скопља на европском путу, нити свеобухватну позиционираност западнобалканске шесторке на већ поменутом путу.

Међутим, анализирано из угла спољнополитичког деловања, ове иницијативе јесу „маневарски простор” малим држава, попут Северне Македоније, да спроводе у дело самосталну спољнополитичку активност. Можда је учинковитост у значајној мери ограниченог карактера, пре свега имајући у виду однос реализације спољнополитичких циљева Северне Македоније и укљученост ове државе у регионалним иницијативама, али из практичног угла може се пружити допринос науци о томе да мале државе могу да уживају самосталност и независност у својим спољнополитичким кретањима у ограниченим оквирима, који посредно могу допринети и њиховој међународној позиционираности.

Теоријски угао

Класични реалисти готово да нису „разматрали” улогу малих држава у међународним односима. Они су се држали тезе да мале државе не поседују моћ, односно политичку снагу, војну силу, економску величину, да би играли ефективну улогу у међународним односима. Њима је за мале државе на међународној позорници најприхватљивији концепт био „ускакања у вагон”. Тако су најједноставије објашњавали начин деловања малих држава у међународним односима. Велике државе у улози вагона, док мале државе у улози путника који се крећу тамо где и вагон иде, прихватајући све што такав приступ доноси са собом. Такво разумевање спољнополитичког деловања малих држава оставља утисак да оне немају никакве могућности самосталног спољнополитичког деловања, већ је теза да се њихова државна спољнополитичка стратегија мора

прилагодити интересима великих сила. На истом правцу, прецизније објашњење спољнополитичког деловања малих држава пружају Панке и Торалсон представљајући приступе тражења склоништа, неутралности и прилагођавања (Panke & Thorhallsson 2024). Када је реч о приступу тражења склоништа, према објашњењу Панкеа и Торалсона, суштина је да за разлику од неорелизма, чија је основна претпоставка да су све државе исте и морају да се носе са истим изазовима и приликама у међународном окружењу, овај приступ тврди да су мале државе суштински различите јединице у односу на велике силе, те да се понашају по другој логици. Друго, склониште им је потребно за надокнађивање уграђених структуралних слабости и решавање потешкоћа везано за успешно вођење државног апарата. Затим, оне имају веће користи у односу на велике силе када је реч о бенефитима и обавезама које проистичу из чланства у регионалним и међународним организацијама. И на послетку, у друштвеном контексту, значајнија им је интеграција са другим културама и идејама како би надокнадили унутрашње недостатке на том нивоу (Thorhallsson et al. 2019: 504). Када је реч о приступу прилагођавања, овде је фокус малим државама да максимизирају профит, а да истовремено минимизирају трошкове. Панке и Торалсон то виде као могућност удруживања малих држава у одређеним међународним околностима (Panke & Thorhallsson 2024: 505), али се овај модел прилагођавања често може разумети и из угла класичних реалиста који једино тако могу и да објасне спољнополитичко деловање малих држава. Напослетку они нуде и приступ неутралности у спољнополитичком деловању. Торалсон и Панке овај приступ представљају кроз разумевање Хладног рата (Panke & Thorhallsson 2024: 504), али остаје отворено питање – колико приступ неутралности, као спољнополитички стратешки метод у спољнополитичком деловању, код малих држава може бити од користи у савременим међународним односима када је фактичка моћ међународних организација и институција у значајној мери релативизиована, док су непосредни, директни, а све чешће и персонализовани преговори великих сила и супротстављених страна постали одредница развоја међународног поретка. Имајући све наведено у виду, у контексту студије случаја Северне Македоније ипак је најприхватљивије виђење државе дато од стране неокласичних реалиста и понуђених независних, посредујућих и зависних варијабли. Јер овај приступ, како је представио Џефри Талиаферо у свом табеларном приказу

(Живојиновић 2008: 373), нуди прецизније објашњење променљивих које утичу како на спољнополитичко деловање малих држава тако и на њихову ефективност у том домену. Ако овај модел разумевања искористимо на примеру спољне политике Северне Македоније, те њеној ефективности и ефикасности, установићемо постојаност зависне варијабле у смислу непроменљивости стратешких праваца, али истовремено велика диспропорција између посредујуће варијабле која се односи на унутрашње државне прилике, с једне стране, и независне варијабле (која се односи на моментуме у међународним односима, односно фактичку поделу моћи у међународним односима) и већ поменуте зависне варијабле. Разумевање изостанка координације и синхронизације између зависних, посредујућих и независних варијабли у македонском случају, односно у случају спољнополитичких циљева ове земље, даје одрживо објашњење релативне успешности, односно *de facto* неуспешност македонске спољнополитичке службе дугорочно. Истовремено, овај приступ нуди одређени ниво разумевања условљености успеха спољнополитичког механизма малих држава, а самим тим пружа објашњење у могућностима и маневарског простора самосталног спољнополитичког деловања малих држава – попут Северне Македоније.

Закључак

Спољнополитичку делотворност вероватно најпрецизније описују неокласични реалисти. Имајући у виду однос варијабли који смо прецизније описали у претходном поглављу чињеница је да се значајан број малих држава, у приступу одређивања начина спољнополитичког деловања, одлучује за Панкеову и Торалсонову поделу. Односно да се мале државе сврставају, прилагођавају или постављају неутрално у односу на велике силе, те у односу на спољнополитичке интересе и циљеве великих сила. Али је истовремено доказано, на примеру Северне Македоније, чињеница да су прилагођавање и сврставање као методе спољнополитичког деловања малих држава, па чак и када је у искључивом интересу великих сила, не увек гарантовано успешни механизми који дају резултате у остваривању спољнополитичких циљева. Студија случаја Северне Македоније у овом раду показала се као веома ефективан индикатор односа између приступа неокласичних реалиста који је подупрт међузависним утицајем варијабли на спољнополитичку успешност, с једне

стране, и приступа сврставања и прилагођавања, такође један у низу реалистичких теоријских приступа. Реализација стратешких спољно-политичких циљева Северне Македоније јесте емпиријски пример да искључиво сврставање и прилагођавање малих држава у међународним односима неће донети ефекте деловања спољнополитичког механизма. То је, на примеру, учлањење у НАТО – одлагање на Самиту НАТО у Букурешту 2008. године представља уџбенички пример колико стратешка постављеност (у својству зависне варијабле) и повољност међународног окружења, односно држава-чланица Алијансе (у својству независне варијабле) не одређују коначни исход у односу на посредујућу варијаблу, која се у овом случају директно односила на унутрашња питања, системске ефикасности, питања национализма, политичких оквира и односа. С друге стране, апсолутно сврставање и прилагођавање интересима великих сила (имајући у виду интерес Вашингтона за интеграцију Скопља у НАТО), није дало жељени ефекат, односно „интервенција” америчких власти која би *de facto* гарантовала пријем у НАТО баш у том тренутку. На случају европских интеграција такође је евидентан пример, поготово из угла апсолутне усклађености Скопља заједничкој спољној и безбедносној политици Европске уније, те сталним прилагођавањем смерницама Брисела и *de facto* државама-предводницама Уније. Иако је реч о земљи са пуним двадесетогодишњим „стажом” у својству државе-кандидата за учлањење у ЕУ, са суштински позитивним годишњим извештајима, пре свега када је реч о кључним критеријумима за учлањење, изостао је резултат спољно-политичког деловања македонске дипломатије, односно учлањења.

Овако постављена теза оставља утисак да мале државе немају никаквог простора самосталног спољнополитичког деловања. Да су оне увек зависне, али ако се фокусирамо на емпиријске примере учлањења у НАТО на самиту у Букурешту 2008. године и образложења тадашње грчке дипломатије о одлагању упућивања позива Скопљу за пријем у НАТО, установићемо да у значајној мери, у датим околностима, мале државе саме себи одређују спољнополитички маневарски простор, а тиме и самосталност у спољнополитичком деловању.

Са друге стране, регионална димензија такође креира значајан маневарски простор за спољнополитичку ефективност малих држава. И то се управо види на негативном примеру Берлинског процеса и Отвореног Балкана. Унутрашња регионална неслагања, спорови, отворена питања и

de facto злоупотреба спољнополитичких циљева у дневнополитичком дискурсу значајно смањује маневарски простор спољнополитичке ефективности и Западном Балкану, као целини, и сваком политичком ентитету, појединачно. Успех ових иницијатива такође је на унутрашњој равни условљен (посредујућа варијабла), јер не постоје баријере када је реч о зависној варијабли (стратешком опредељењу политичких ентитета о важности регионалних интеграција као предуслову европским интеграцијама) и независној варијабли (европских и међународних околности, са фокусом на велике силе које исказују интерес за кретања на западнобалканском подручју).

Тако постављене ствари у разумевању спољнополитичког деловања малих држава води нас до веома уравнотежене претпоставке да мале државе уживају самостално спољнополитичко деловање уколико имају јасно разумевање које нуде теоретичари неокласичног реализма, односно уколико стратешки постављене спољнополитичке циљеве „преведу” у тактичко-маневарско средњорочно деловање које ће прецизно и помно пратити „моментуме” на међународној лествици, а истовремено се „ослобађати” свих потенцијалних критика које произилазе из унутрашњег система. Уз то, регионализам игра значајну улогу, под условом да је политичка елита фактички стратешки опредељена, те поставља спољнополитичко деловање изоловано у односу на дневнополитичка кретања, колико год је то у пракси могуће, а истовремено инсистира на објашњавању комплементарности тактичких спољнополитичких активности у односу на стратегију спољне политике и националних интереса, као императив.

Литература

- Arnaudov, M. (2021). Strategija spoljne politike Republike Makedonije od 2006. do 2015. godine. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- BBC na makedonskom. (2008) Šefer: Bez pokana za Makedonija. Preuzeto 25. marta 2025. sa https://www.bbc.co.uk/macedonian/news/story/2008/04/080403_nato_pladne.shtml.

- Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije (2018) Strateški plan 2018–2020). Preuzeto 5. februara 2025. sa <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/1882/dokumenti?page=2&category=1882>
- Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije (2019) Strateški plan 2019–2021. Preuzeto 1. februara 2025. sa <https://d1qv8oyeh4usdm.cloudfront.net/images/522575353361475bbbdd9153068fd05c.pdf>.
- Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije. (2020) Strateški plan 2020–2022. Preuzeto 14. januara 2025. sa <https://d1qv8oyeh4usdm.cloudfront.net/images/a3cd419b2cd54a39b8bab8ba51d51c00.pdf>.
- Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije. (2021). Strateški plan 2021–2023. Preuzeto 10. januara 2025. sa <https://d1qv8oyeh4usdm.cloudfront.net/images/2cf538b44cba4a788072f3adb6d23899.pdf>.
- Ministarstvo spoljnih poslova Severne Makedonije. (2023) Strateški plan 2023–2025. Preuzeto 17. februara 2025. sa https://d1qv8oyeh4usdm.cloudfront.net/images/STRATE_Sh_KI_PLAN_NA_MINISTERSTVOTO_ZA_NADVORE_Sh_NI_RABOTI_ZA_PERIODOT_2023_2025_c7ab423ed3.pdf.
- Panke, D. & Thorhallsson, B. (2024) Foreign policy of small states. The Oxford Handbook of foreign policy analysis. pp. 501–519. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001
- Službeni glasnik Republike Makedonije (1998 a) Deklaracija o razvoju odnosa Republike Makedonije sa Evropskom unijom. Preuzeto 7. juna 2021. sa https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Rezolucija%2004_02_2008%202.pdf.
- Službeni glasnik Republike Makedonije (1998 b) Strategija o integraciji Republike Makedonije u NATO. Preuzeto 5. juna 2021. sa <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/D040C753379A40409C0342AA495F2D1D.pdf>.
- Thorhallsson, B., Sverrir, S. & Thorsteinn, K. (2019). The Small State in International Relations. In Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs, edited by Baldur Thorhallsson, 13–24. Abingdon: Routledge.
- Trošić Jelisavac, S. & Arnaudov, M. (2024). Geopolitičke (ne)prilike vs. „zakasnelo” reagovanje spoljnopolitičke službe Severne Makedonije u procesu evropskih integracija, Srpska politička misao, Vol. 86, No. 4/2024, pp. 95–122.

- Trošić Jelisavac, S. & Arnaudov, M. (2023). What are the realistic capabilities of the Berlin Process and Open Balkans initiative? Review of international affairs, Vol. LXXIV, No. 1187, pp. 59–85.
- Živojinović, D. (2008). Neoklasični realizam u teorijama međunarodnih odnosa. Godišnjak FPN No. 02, 2018. pp. 367–392.

**FOREIGN POLICY GOALS OF NORTH MACEDONIA
AS A DETERMINANT OF THE POSSIBILITIES OF INDEPENDENT FOREIGN
POLICY ACTION OF SMALL STATES**

Mitko K. Arnaudov*

Abstract: The foreign policy of small states has never attracted much attention in international relations. For the most part, the science of international relations has not moved significantly from the traditional realist understanding that small states are de facto dependent in their foreign policy activities and forced to adapt to the interests and goals of great powers. In this paper, we analyse North Macedonia's foreign policy goals to grasp the potential scope of independent foreign policy actions of small states. We accomplish that by analysing the various variables influencing this process. In fact, the case study of North Macedonia is an excellent example for understanding the role of small states in international relations. It provides a three-dimensional insight, viewed from the viewpoints of current global events, regional conditions, and foreign policy objectives. To comprehend the foreign policy actions of small states, we have added the internal, strategic-institutional dimension as a crucial determinant that transcends the framework of the traditional understanding of international relations. Thus, this paper has achieved a twofold goal: to explain the scope of independent foreign policy actions of small states, citing different modalities; and, at the same time, to point out the obstacles North Macedonia has faced on the path to achieving its foreign policy goals, which superficially left the impression that external factors exclusively conditioned the partial foreign policy success of this country.

Keywords: foreign policy, small states, North Macedonia, strategy, institutions.

* E-адреса: mitko@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3274-347X>.