

ГЕОПОЛИТИЧКА РЕАЛНОСТ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ: СПОЉНОПОЛИТИЧКИ ЦИЉЕВИ У ВРТЛОГУ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ КАПАЦИТЕТА И РЕГИОНАЛНЕ СТВАРНОСТИ

Митко АРНАУДОВ¹

Апстракт: На случају Северне Македоније у овом раду покушаћемо да објаснимо колико се у домену спољнополитичког деловања малих држава прожимају приступи школе реализма и неореализма у науци о међународним односима, односно структуралног реализма. Стога је основни циљ рада да укажемо да је спољнополитичко деловање малих држава у савременим међународним односима у значајној мери условљено спољним факторима, али истовремено зависно од капацитета унутрашњих институционалних оквира у контексту њихове ефикасности и делотворности. Међутим, као детерминанта у спољнополитичком позиционирању малих држава у актуелним међународним односима послужиће и постојећа међународна инфраструктура. Имајући у виду кључне спољнополитичке циљеве Северне Македоније, кроз призму учлањења у НАТО и процеса европских интеграција ка пуноправном чланству у ЕУ, овај рад ће послужити разумевању процеса спољнополитичког позиционирања малих држава из три угла: спољних изазова, унутрашњих ризика, међународних претњи. Тако постављен рад пружиће одговор на истраживачко питање: Колико је спољнополитичко позиционирање малих држава питање стратешког планирања и деловања, или је „маневарски“ простор ограничен на стратешке циљеве и тактичко планирање и реализацију?

Кључне речи: Северна Македонија, НАТО, ЕУ, спољна политика, међународни односи, позиционирање малих држава.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, научни сарадник, mitko@diplomacy.bg.ac.rs <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

Да бисмо прецизније разумели фактор геополитике у случају малих држава, пре свега морамо имати на уму да је реч о субјектима међународног права са изражено ограниченим ресурсима на унутрашњем плану. Није реч само о недостатку војне моћи и економске снаге, већ и о недостатку политичке стабилности, институционалне одрживости, недостатку природних ресурса или лошем управљању истим у случају поседовања, а уз то и о недостатку најмањег заједничког именитеља када је у питању друштвени консензус о националним, али пре свега о државним питањима и интересима који би требало да представљају „кровни“ покривач за обезбеђење одрживости и предвидивости. Заправо, реч је о вишеструком приступу који пружа објашњење о томе које државе можемо сврстати у мале државе, а да се не ослањамо искључиво на географску и територијалну димензију, као ни на број становника.

Стога, у савременим међународним односима стиче се утисак да су географска величина и број становника значајан, али недовољан фактор за одређивање стварне снаге једног субјекта међународног права/међународних односа (државе), односно тога да ли га можемо сврстати у традиционалну терминологију великих и регионалних сила, односно мале државе. Стога ће овај рад пружити двоструки допринос – посредно, да објасни са каквим се геополитичким изазовима суочавају мале државе данас и то на примеру Северне Македоније, а потом и да прецизира једну релативно нову тезу, о томе да институционални и друштвени фактори можда играју одлучујућу улогу у савременом поимању мале државе као такве.

Геополитичке околности у савременим међународним односима, бар када је реч о спољнополитичком позиционирању малих држава, играју значајну улогу, али не и кључну, јер често унутрашњи фактори у предметној групи држава могу да буду одлучујући у процесима спољнополитичког позиционирања, а поготово онда када великим силама није од круцијалне важности да спољнополитички циљ одређене мале државе буде остварен. То не треба да значи да се „крећемо у смеру“ закључивања да је ипак спољнополитичка позиционираност малих држава „судбинско“ питање које зависи од великих сила. Управо супротно – мале државе могу бити у позицији да стратешки постављене спољнополитичке циљеве, утемељене на

националним интересима, примењују кроз тактички дискурс који отвара довољно маневарског простора.

Суштина овог истраживања заснива се на претпоставци да својим тактичким спољнополитичким деловањем мале државе могу бити изузетно ефикасни и делотворни актери. Првобитно, спољнополитичко деловање требало би да буде утемељено на унутрашњем друштвеном (кровном) консензусу, затим на свеобухватној политичкој координацији, а уз све то – утемељено на одрживој институционалној архитектури, као кључном генератору спроводивости зацртаних циљева и очувању националних интереса. Случај Северне Македоније, посебно њен пут евроатлантске интеграције, на својеврстан начин представља уџбенички пример кроз који се може објаснити корелација између геополитичких околности, спољнополитичке аутономије малих држава (у контексту самосталности деловања) и јаке унутрашње институционалне и друштвене инфраструктуре, утемељене на најмањем заједничком именитељу и на професионалности.

Разумевање геополитичке стварности од стране политичких елита у Северној Македонији

Северна Македонија, претходно Македонија, од стицања независности била је суочена са недостатком политичког и друштвеног консензуса у разумевању геополитичке стварности, а тиме и регионалних токова. То је евидентно и у процесу стицања независности, када су се и једна и друга политичка опција сукобљавале око модела осамостаљивања у односу на СФРЈ, затим око механизма управљања билатералним споровима са суседним земљама, Бугарском и Грчком, те када је у питању недостатак координације у стратешком планирању и тактичком деловању у остваривању спољнополитичких циљева, доводећи тако у проблем и саме националне интересе. А напоследку, изостало је и разумевање регионалних токова, имајући у виду некоординисаност према фактичкој регионалној стварности, попут сукоба на простору Косова и Метохије (у даљем тексту: КиМ), позицију Скопља у односу на ово безбедносно питање, а затим и позицију у односу на чланство Бугарске и Грчке у Европској унији и НАТО, као држава које су у одређеној, али не суштинској мери, утицале на остваривање спољнополитичких циљева Северне Македоније.

Процес стицања независности, став према сукобу на КиМ и релација између остваривања спољнополитичких циљева и односа Скопља са Атином и Софијом, представљају уџбенички пример колико су политичка (не)координација и институционална маргинализованост допринели неразумевању геополитичке стварности, а тиме и погрешном или закаснелом деловању. Ови примери у контексту Северне Македоније пружају одговор на питање не само о узроцима неделотворности спољне политике ове државе, већ пружају одговор и о маневарском простору спољнополитичког деловања малих и слабих држава попут Северне Македоније.

Референдумско питање

Када је реч о референдумском изјашњавању, политички челници били су подељени у вези са садржајем референдумског питања, тако обзнанивши нејединство македонске политичке елите око суштинских кретања тадашње социјалистичке републике. Док је тадашњи председник Републике Киро Глигоров подржавао такозвано сложено, односно двоструко референдумско питање, суштински усмерено ка независности али и могућностима потенцијалног савезништва са другим југословенским републикама, друга страна тадашњих политичких челника, предвођених конзервативном странком ВМРО-ДПМНЕ, сматрала је да је реч о намерно тако постављеном референдумском питању, усаглашеним са тадашњим властима у Србији. Док су присталице „председничке“ опције оправдавале двоструко референдумско питање проценама да референдум може бити неуспешан, друга страна македонског политичког пола остала је при ставу да је македонско друштво апсолутно опредељено за независност и самосталност, те да је конструкција таквог референдумског питања последица лојалности македонских политичких челника тадашњем српском политичком руководству (Гошев 2023). Овај моменат у великој мери сведочи о унутрашњим (политичким и институционалним) узроцима неразумевања геополитичке стварности ове земље и у регионалном и у европском контексту.

Спор са Грчком

На примеру билатералног спорења између Скопља и Атине најјасније се могу установити последице политичке неусклађености и

институционалне неефективности малих држава у спољнополитичком позиционирању, имајући у виду да је реч о вишедеценијском спору који је, уз регионалне и европске околности, одређивао интензитет реализације спољнополитичких циљева Северне Македоније. У иницијалној фази пропуштена је прилика да се непосредно решава спор са властима у Атини. Не улазећи у питање легалности, у контексту слова међународног права и Повеље ОУН, као ни у легитимност грчких захтева да нова држава на Балканском полуострву промени своје уставно име, власти у Скопљу су занемариле чињеницу да је Грчка држава која је интегрисана у евроатлантске структуре, ка којима претендује и македонска држава, те да је политички непрагматично захтевати подршку од држава – политичких, економских и безбедносних савезника Грчке – у покушајима превазилажења билатералних спорења. Ниво институционалне устројености некадашње Европске економске заједнице и НАТО, као и њихов начин одлучивања, требало је да буду одредница у спољнополитичком позиционирању тадашњег македонског руководства, односно македонске државе, у паралелном процесу потврђивања независности пријемом у ОУН и превазилажења спорења са Републиком Грчком. Међутим, изостала је унутрашња политичка и институционална координација, преговори су вођени *ad hoc* моделом, а уз снажан притисак тадашње америчке администрације. Билатерални спор са Грчком око уставног имена, који није уживао никакву међународноправну утемељеност већ се супротстављао принципима Повеље ОУН, пре свега се супротстављао тачкама 1. и 7. у члану 2. из поглавља 1. у Повељи Уједињених Нација (United Nations Charter, Chapter I: Purposes and Principles, 2025), поставио се као детерминанта македонске независности и спољнополитичке позиционiranости. Тако се овај спор у одређеној мери поставио као детерминанта остваривања спољнополитичких циљева и својеврсна одредница (вододелница) очувања националних интереса, дугорочно посматрано. Иако је постигнута политичка координација око стратешких спољнополитичких циљева, односно око учлањења у НАТО и Европску унију („Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија“, Влада на Република Македонија, 2004), имајући у виду једногласно усвојену Одлуку о приступању Републике Македоније у НАТО („Одлука за стапувања на Република Македонија во члнество во Северно-Атлантската договорна организација НАТО“, 1993, 78) и собранијску (скупштинску)

Декларацију о развоју односа Републике Македоније са Европском унијом („Декларација за развој за односите на Република Македонија со Европската унија“, 1998) у којој се изричито наводи да је чланство у Европској унији стратешки циљ Републике Македоније, изостала је стратешко-тактичка компонента која би уз снажне и делотворне институције водила ову земљу у смеру реализације дефинисаних циљева. Различити политички приступи, недостатак стратешког оквира, као и злоупотреба наведеног спора у дневнополитичким дешавањима, како на унутрашњем нивоу тако и на регионалном, европском и међународном нивоу, допринели су да се билатерални спор тумачи као одредница спољнополитичке позиционираниости Скопља, а затим да – тако постављена – представља емпиријски пример унутрашњих изазова, ризика и претњи са којима се суочава македонска држава, а који у највећој мери одређују и њену спољнополитичку делотворност. Затим, вредно је поменути моментум такозване Јадранске тројке, односно неформално назване групе у чијем саставу су били Албанија, Хрватска и Северна Македонија, у својству земаља које заједнички треба да постану део НАТО на Самиту у Букурешту 2008. године. Наиме, недостатак политичке и институционалне координације македонских власти, уз истовремену дневнополитичку инструментализацију спора око уставног имена, допринели су томе да ипак на поменутом самиту само Албанија и Хрватска добију позивницу за пријем у чланство Алијансе, док је по питању Северне Македоније, услед неслагања Грчке, одлучено да се позивница о пријему ефектуира након превазилажења спора око уставног имена земље (Arnaudov 2021, 114). Тактика грчке дипломатије у том тренутку била је базирана управо на принципу добросуседских односа, те је под тим изговором успела консензуално, у оквиру НАТО, да блокира позив за пријем Републике Македоније у Алијансу. Наводећи као примере преименовање скопског аеродрома у „Александар Велики“, постављање античких скулптура испред зграде македонске владе у Скопљу, као и то што се тадашњи македонски премијер Никола Груевски фотографисао испод карте „Велике Македоније“, којом су обухваћени и делови данашње северне Грчке као и град Солун, Атина је успела да убеди атлантске савезнике да власти у Републици Македонији спроводе иредентистичку политику, супротно принципима ЕУ и ОУН о добросуседским односима (Arnaudov 2021, 113). Такав фијаско (Arnaudov 2021, 112) допринео је чекању додатних десет година како би Скопље остварило свој спољнополитички циљ учлањења у НАТО, непосредно, а посредно

и знатном успоравању на путу европских интеграција, што је пропраћено вишегодишњим политичким, друштвеним и институционалним кризама у земљи.

Однос према сукобу на простору Косова и Метохије

Однос македонске политичке елите може се анализирати из два различита, а ипак безбедносно повезана угла. Први приступ јесте у контексту добросуседских односа са тадашњом СР Југославијом (данас Републиком Србијом), те потенцијалима сарадње у смеру обезбеђивања регионалне стабилности и безбедносне одрживости, иако је првобитно било речи о унутардржавном сукобу између безбедносних снага Републике Србије и СР Југославије, с једне стране, и терористичких оружаних група које су деловале на простору Косова и Метохије, с друге стране, који је доцније добио међународну димензију имајући у виду војни сукоб између српских и југословенских безбедносних снага и НАТО, након одлуке водећих земаља НАТО да бомбардују Србију и СР Југославију. У том тренутку је Северна Македонија са својим ограниченим финансијским, безбедносним и институционалним капацитетима била домаћин за 360.000 избеглица са простора Косова и Метохије (Денешен весник 2024). О томе колико је заправо сукоб на просторима Косова и Метохије био важан за безбедност и одрживост Северне Македоније сведочи и изјава тадашњег македонског премијера Љупча Георгиевског који је јавно говорио о логистичкој подршци коју је Скопље у том тренутку пружило Алијанси, укључујући пријем избеглица са ратних подручја, али и о сагласности за потенцијалну копнену офанзиву НАТО снага на СР Југославију (Георгиевски 2019). Уз то, тадашњи премијер Северне Македоније подсетио је и да је његовој земљи за све то захваљено у виду војне агресије (мислећи на конфликт у северозападним деловима 2001. године) (Георгиевски 2019). У геополитичком контексту, оружани сукоб на простору Косова и Метохије био је од посебног значаја за Северну Македонију, јер је начињена трострука штета деловањем тадашњих власти. Прво, имајући у виду стратешку опредељеност Скопља за учлањење у НАТО, пропуштена је прилика да се свеобухватна логистичка подршка Алијанси током бомбардовања СР Југославије, укључујући прихватање око 360.000 избеглица, ефектуира кроз убрзано учлањење у Алијансу; друго, пропуштена је прилика да се већ усаглашена гранична линија између тада СР Југославије и Републике Македоније (на простору

између македонске државе и српске покрајине) оснажи присуством међународних снага након потписивања Кумановског споразума; и треће, занемарени су потенцијали оружаног сукоба на простору тада Републике Македоније, као последице недовољно обезбеђене граничне линије и недовољне координације међународних, српских и македонских снага по овом питању. Уз то, додатно је начињена штета у оквирима македонско-српских међудржавних односа, иако су касније, према доступним медијским извештајима, управо политички представници Београда, на основу својих података, обавестили тадашње македонске челнике да оружане групе припремају терористичке акције на македонској територији (Војновска 2010).

Спор са Бугарском и процес европских интеграција

Анализом подручја спољнополитичког позиционирања и разумевања геополитичких околности није превише сложено установити да је македонско руководство занемарило, као и у случају спора са Грчком, кључне детерминанте које пружају одговор на питање – зашто је спор са Бугарском једна од најизраженијих баријера у остваривању дефинисаних спољнополитичких циљева, односно учлањења у Европску унију. Првобитно, као и у спору са Атином, власти у Скопљу занемарују чињеницу да је реч о билатералним спорењима у којима је почетна позиционираност супротстављених страна различита. Бугарска је већ пуноправна чланица ЕУ, док је Северна Македонија у процесу приступања. Сличне грешке је начинило Скопље током готово 30 година спорења са Атином, занемаривши да је Грчка чланица свих релевантних међународних организација, укључујући Европску унију и НАТО, ка којима је претендовала македонска држава ради међународног потврђивања своје државности, а затим и остваривања спољнополитичких циљева. Наиме, занемарује се актуелна преговарачка позиција Софије у својству државе – сталне чланице Европске уније, а уз то и консензуални начин одлучивања у оквирима Уније. Без унутрашње друштвене, политичке и институционалне координације, власти у Скопљу у протеклих осам година, након потписивања Споразума о пријатељству, добросуседским односима и сарадњи са Софијом, 1. августа 2017. године (Арнаулов 2023, 173), настављају да „третирају“ македонско-бугарска спорења на дневнополитичкој равни, без стратешког разумевања и тактичког промишљања о потенцијалним последицама дугогодишњег

нерешавања спора, али и о потенцијалним последицама у случају „експресног“ решавања спора у циљу убрзаног пријема у ЕУ. У контексту потенцијалног изостанка двострано прихватљивог решења, услед инсистирања званичне Софије на заједничкој историји и непризнавању постојања македонске нације и македонског језика, званично Скопље нема стратешки оквир који би понудио правце спољнополитичког кретања земље у случају трајне немогућности реализације спољнополитичког циља – чланства у Европској унији. Политички и медијски дискурс је постављен на равни да је чланство у Европској унији дефинисана и остварљива категорија, занемарујући потенцијалне сценарије изостанка македонско-бугарског компромиса, али истовремено занемарујући фактичке околности које се тичу својеврсне маргинализованости политике проширења у политичким и друштвеним оквирима саме Уније. С друге стране, недостаје тактички приступ у случају потенцијалног спољног притиска ка достизању брзог решења спора са Софијом, а у циљу „хитног“ пријема у Европску унију. Недостаје приступ који би македонским преговарачким позицијама понудио механизме заштите идентитета, језика и историјске посебности у односу на својеврсне ултимативне захтеве Софије. Најбољи сведок недостатка суштинске координације македонске политичке елите, а тиме и утемељене позиције према спору са Бугарском, јесте период прихватања званичне Софије да Скопље започне такозвани скрининг процес (енг. *Screening Process*) приступних преговора са Европском унијом. Док су се тадашње македонске власти сагласиле са прихватањем ревидираног тзв. „француског предлога“, документа који је „премостио“ тадашња неслагања између Скопља и Софије у циљу отпочињања македонског скрининг процеса за приступне преговоре, тврдећи да се њиме гарантује посебност македонског језика и идентитета (Вукадиновић 2022), тадашњи македонски опозициони блок је позвао на народни протест, промовишући тезу да је „француски предлог“ заправо асимилација Македонаца, те да је „ултиматум и бугарски диктат за мегаломанске захтеве и историјске тежње према Македонији“ (РТС 2022). Македонско-бугарски спор је евидентан пример недостатка друштвене, политичке и институционалне унутрашње координације македонских власти, али и недостатка разумевања регионалних геополитичких кретања, имајући у виду да је, с једне стране, занемарена позиционираност а тиме и преговарачки маневарски простор Софије (идентичан и погрешан приступ као и у случају са Атином), док је, с друге стране,

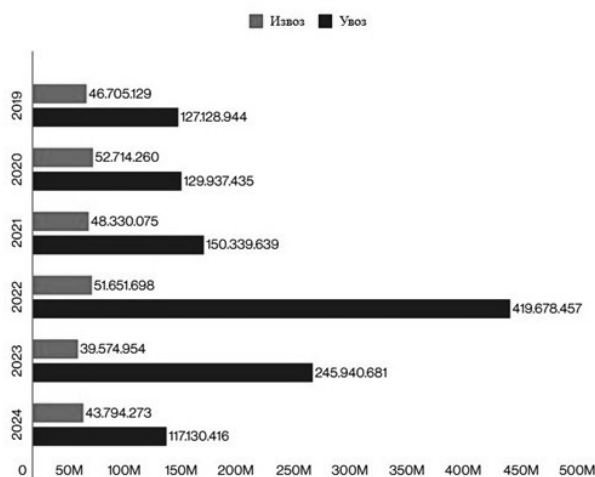
билатерални спор злоупотребљен у унутрашњим дневнополитичким размимоилажењима и надметањима, што је такође веома сличан и погрешан приступ као и у случају македонско-грчког спора, посебно у периоду након НАТО самита у Букурешту (Арnaudов 2021, 195–228).

Украјински сукоб

Северна Македонија је у случају украјинског сукоба заузела апсолутно идентичну позиционираност као и највећи део држава чланица Европске уније, пре свега у контексту увођења санкција против Руске Федерације (Политика 2022). Наиме, изостала је друштвена, политичка и институционална дебата о томе која је потенцијално најпрагматичнија позиција за македонску државу у контексту заштите националних интереса, односно за политичку стабилност, економску одрживост и безбедносну предвидљивост. С друге стране, спољнополитички циљ учлањења у Европску унију постављен је на „пиједестал“ у контексту македонског позиционирања према Украјинском сукобу, без детаљне анализе о потенцијалним штетама и бенефитима таквог спољнополитичког позиционирања у датим међународним околностима. Занемаривши фактичко стање маргинализованости политике проширења у оквирима Европске уније, али пре свега егзистенцијалне националне интересе, попут енергетске и економске одрживости, Северна Македонија је без темељне и аргументоване анализе, средњорочно одрживе, пропустила тактички моментум да се фокусира искључиво на задовољавање својих националних интереса, тако наносећи заправо штету управо тим истим интересима, иако се стиче утисак да је прилагођавање са европском политиком у односу на Руску Федерацију заправо допринос кључном спољнополитичком циљу који би, као такав, директно служио националним интересима. Ток и развој дешавања су ипак показали да је таква одлука македонских челника неусклађена у потпуности са националним интересима земље, јер не доноси директне бенефите, нити посредне, у контексту убрзавања пута ка ЕУ, а истовремено наноси директну штету, имајући у виду економске и енергетске последице са којима је ова земља била суочена. На спољнополитичком плану направљена је штета у свеобухватним македонско-руским односима који нису науштрб евроатлантских перспектива Скопља, а утичу на дипломатску и међународну економску позиционираност земље. То не значи да је Скопље требало да остане уздржано у односу

на кршење територијалног интегритета једне суверене и независне земље, у овом случају Украјине, али је била неопходна темељнија и свеобухватнија експертска анализа у односу на безусловно прихватање европске политике санкција против Руске Федерације, као ефективни модел који је званични Брисел изабрао у контексту осуде званичне Москве. Конкретније, када је реч о штетама на рачун македонске економије, према подацима из 2024. године, након прилагођавања Скопља политици санкција Европске уније, Северна Македонија је зауставила извоз пољопривредних производа на руско тржиште, те је македонски извоз воћа био суочен са падом од 26% (Антропол 2024). Према подацима Државног завода за статистику из 2022. године, Руска Федерација је била највеће страно тржиште за воће произведено у Северној Македонији, које је фактички затворено услед увођења санкција (Антропол 2024). Док је у 2022. години укупна македонско-руска трговинска размена износила преко 460 милиона евра, она је у 2024. опала на ниво од 160 милиона евра (Николоски 2025), што је готово троструки пад у односу на период пре Украјинског сукоба.

Слика 1: Трговинска размена између Руске Федерације и Северне Македоније



Извор: Државни завод за статистику Северне Македоније, на основу: Николоски 2025)

С друге стране, изван економских оквира, снажна је била и политичка димензија позиционираности Северне Македоније у односу на украјински сукоб. Тако је Скопље, заједно са Тираном, Приштином и Подгорицом, покренуло најновију регионалну иницијативу, односно неформални форум „ЕУ Квад (EU QUAD)“, без Београда и Сарајева, који промовише 100% усклађености ове западнобалканске четворке са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније (Арнаутов 2023, 103). Уз то, декларативно су навели да су се појединачно показали као поуздан партнер НАТО и ЕУ, поштујући режим санкција Европске уније и САД, али и кроз конкретну хуманитарну и другу помоћ Украјини (Тумановска 2023). Украјински сукоб представља најактуелнији пример о томе како македонска држава исказује неразумеваше текућих регионалних и европских геополитичких кретања. Слично као и у случају атлантских интеграција недостаје стратешки оквир бенефита који би оправдао такве спољнополитичке одлуке, што смо приказали и на примеру НАТО бомбардовања СР Југославије, али и на актуелном примеру Украјинског сукоба и позиционираности Северне Македоније. Не анализирајући оправданости таквог позиционирања у контексту Повеље ОУН и начела међународног јавног права, изостала је његова оправданост у контексту усклађености усвојених одлука са националним интересима земље, а затим и ефикасности таквих одлука код реализације дефинисаних спољнополитичких циљева предметне земље.

Теоријски угао

Мале државе, попут Северне Македоније, никада нису у (науци о) међународним односима добиле „заслужено“ место, након готово општег прихватања становишта класичних реалиста да мале државе немају капацитете за самостално вођење спољне политике. Како објашњава Торхалсон (Thorhallsson), улога малих држава у међународној политици је веома ограничена, при чему су, како он објашњава, мале државе пре свега пиони у играма великих сила (2018, 23). Слично полазиште заступа и Волц (Waltz), истакавши да су могућности сувереног деловања за мале државе јасно ограничене у реалистичком свету (1979). Реалисти су скептични да међународно право и организације могу да пацификују понашање државе и учине да државе поштују споразуме. И саме државе се не придржавају дефинисаних норми, осим ако се оне лако уклапају у њихове основне

интересе (Thorhallsson 2018, 23). Миршајмер (Mearsheimer) чак тврди да нити глобализација нити економска међузависност не мењају страхове и неповерење између држава, а да их истовремено логика води ка акумулацији моћи. Са тих позиција, Миршајмер каже да је за очекивати више безбедносне конкуренције и нестабилности. Уз то, реалисти наглашавају да је лакше стратешки важним малим државама, у „очима“ великих сила, да се ослањају управо на те исте велике силе и по питању безбедности и по питању ресурса, док су мале државе без стратешке „тежине“ суочене са мањим маневарским простором, те израженом зависношћу од добронамерности и милости великих сила (Thorhallsson 2018, 23).

Тако постављена „стварност“ чини се да не оставља простор за разумевање унутрашњих политичких, институционалних и друштвених неприлика са којима је суочена Северна Македонија, као својеврсних детерминатора спољнополитичког неуспеха, односно релативизованог успеха ове земље. Из угла класичних реалиста, одговор за спољнополитички неуспех, а тиме и недовољни учинак у заштити националних интереса Северне Македоније, проналазимо у једноставној чињеници да је ова земља мала, са ограниченим политичким, економским, дипломатским и ресурсним капацитетима, а истовремено стратешки у највећој мери неважна за „велике“ силе.

Међутим, из угла неокласичних реалиста, претходно наведени закључак у великој мери се може оповргнути. Кроз угао неокласичног реализма који покушава да „објасни спољне политике, односно понашање појединачних држава у систему“ (Živojinović 2008, 369), теоријски ћемо потврдити налазе представљене у претходном поглављу, односно да је Северна Македонија пропустила прилику за ефективно спољнополитичко позиционирање услед унутрашњег неразумевања геополитичких околности на регионалном и европском нивоу, а затим услед недостатка координисаног и синхронизованог друштвеног, политичког и институционалног позиционирања у смеру ефективне реализације спољнополитичких циљева, усмерених ка креирању одрживости дефинисаних националних интереса. Неокласични реализам је посебно погодан теоријски приступ за разумевање спољнополитичког понашања и позиционирања Северне Македоније, имајући у виду чињеницу да за разлику од неореализма, који објашњава околности у којима државе постоје и делују, неокласични реализам нуди одговор на питање „шта ће појединачне државе суочене са тим околностима урадити“ (Taliaferro 2000/01). Да

будемо прецизнији, како објашњава Живојиновић, „код неокласичних реалиста држава се посматра у свој њеној сложености која, иако настаје као одговор на притиске и подстицаје који долазе од стране међународног система, ипак има и одлике двосмерног односа између државних институција и друштва као таквог“ (Živojinović 2008, 372).

На случају Северне Македоније искористићемо Талијаферову табелу „Модела државе у неокласичном реализму“ (Taliaferro 2006), утемељену на зависној, посредујућој и независној варијабли. Ту се зависна варијабла односи на стратешку постављеност и истрајавање, посредујућа се односи на државне институције, национализам и идеологију, док се независна варијабла односи на међународни систем, расподелу моћи, равнотежу између напада и одбране и географије. Када је реч конкретно о Северној Македонији, зависна варијабла би се односила на спољнополитичке циљеве одређене зарад заштите националних интереса, посредујућа варијабла би се тичала функционалности система, унутрашње координације и политичких елита, док би се независна варијабла односила на окружење, геополитичку позиционираност и разумевање међународних околности. Овде се већ јасно препознаје неконзистентност у македонском случају, када је реч о посредујућој и независној варијабли које имају непосредан утицај на остваривање спољнополитичких циљева, јер независно од зависне варијабле, односно стратешког опредељења, изостаје унутрашња координација и институционална постављеност, као и разумевање постојећих регионалних, европских и међународних околности, односно саме геополитичке позиционираности. Овај теоријски правац не служи само да би се установио геополитички положај Северне Македоније, али и релативизован спољнополитички успех, имајући у виду начин остваривања дефинисаних спољнополитичких циљева, већ умногоме доприноси спољнополитичком деловању малих држава, односно на својеврстан начин оповргава приступ класичних реалиста, те установљава да мале државе ипак, у одређеној мери, уживају самосталност и могућност у сувереном спољнополитичком деловању, уколико постоји усаглашеност зависних, посредујућих и независних варијабли, односно њихово разумевање на унутардржавном плану.

Закључак

Ово истраживање, како је постављено и на самом почетку, пружило је двоструки допринос: прво, пружено је објашњење о потенцијалима спољнополитичког деловања малих држава; друго, на примеру Северне Македоније приказана је важност разумевања геополитичких околности у спољнополитичком деловању малих држава, али и важност унутрашње институционалне устројености као механизма за успешно спољнополитичко деловање. Када је реч о студији случаја у овом раду, установили смо да геополитичка позиционираност Скопља није основни изазов релативизоване успешности спољнополитичког деловања Северне Македоније, већ последица унутрашњег неразумевања геополитичких околности. Самим тим се изостанак унутрашње политичке, друштвене и институционалне координације и синхронизације постављају као главни носиоци кривице неуспеха спољнополитичког позиционирања ове земље, односно остваривања спољнополитичких циљева. Заправо, Северна Македонија као држава са ограниченим капацитетима у политичком, војном, дипломатском, ресурсном и економском смислу, није бележила неуспехе у покушајима спољнополитичког деловања искључиво због геополитичких околности на регионалној и европској основи, већ због недовољног разумевања истих, као и због изостанка институционалне и политичке ефикасности и ефективности у том смеру. С друге стране, када је реч о спољнополитичком деловању малих држава, геополитички фактор, односно околности и позиционираност, играју значајну улогу, али не и ултимативно, уколико постоји унутрашња политичка и институционална, а самим тим и друштвена координација спремна да кроз тактичко, средњорочно деловање допринесе реализацији спољнополитичких циљева дефинисаних на стратешкој равни која, као таква, пружа веома мали маневарски простор малим државама. Стратешко деловање код малих држава није недостижан циљ, већ питање тактичке постављености управо због претходно наведених ограничених ресурса и разумевања геополитичких околности, непосредних и индиректних.

Библиографија

- Arnaudov, Mitko. 2021. *Strategija spoljne politike Republike Makedonije od 2006. do 2015. godine*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, str. 329.
- Arnaudov, Mitko. 2023. „Односи Северне Македоније и Бугарске у светлу процеса европских интеграција“. *Evropsko zakonodavstvo* XXII (81–82): 167–181. ISSN 1451–3188.
- Arnaudov, Mitko. 2023. *Otvoreni Balkan*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Антропол. (2024, April 11). „Каква штета трпи македонското овоштарство заради санкциите на СДС и ДУИ кон Русија?“. *Antropol*. Retrieved from <https://antropol.mk/2024/04/11/shteta-ovoshtarstvo-maked-rusi/> (accessed 10 January 2025).
- Денешен весник. (2024). „На денешен ден: НАТО го заврши 78-дневното бомбардирање на СРЈ, загинаа 1.200 цивили, а Македонија прими 360.000 бегалци од Косово“. Retrieved from <https://denesen.mk/nadeneshen-den-nato-go-zavrshi-78-dnevnoto-bombardiranje-vrz-srj-vo-koe-zaginaa-1-200-civili/> (accessed 19 January 2025).
- Георгиевски, Љупчо. (2019, June 12). „Георгиевски: Срамно е што Косово не покани делегација од Македонија“. *Expres.mk*. Retrieved from <https://www.expres.mk/georgievski-sramno-e-shto-kosovo-ne-pokani-delegacija-od-makedonija/> (accessed 17 January 2025).
- Гошев, Петар. (2023, September 30). „Референдумското прашање беше договорено меѓу Глигоров и Милошевиќ“. *Plusinfo*. Retrieved from <https://plusinfo.mk/referendumskoto-prasha-e-beshe-dogovoreno-me-u-gligorov-i-miloshevi/> (accessed 3 March 2025).
- Николиски, Владимир. (2025, February 28). „Среде војна урнавме рекорди во дел од трговијата со Русија и со Украина“. *Bloomberg Adria*. Retrieved from <https://mk.bloombergadria.com/ekonomija/makedonija/74604/srede-vojna-urnavme-rekordi-vo-del-od-trgovijata-so-rusija-i-so-ukraina/news/> (accessed 17 February 2025).
- Политика. (2022, February 24). „Северна Македонија се приклучује санкцијама ЕУ Русији“. *Politika.rs*. Retrieved from <https://www.politika.rs/scc/clanak/500379/severna-makedonija-se-prikljucuje-sankcijama-eu-rusiji> (accessed 15 January 2025).
- РТС. (2022, July 2). „Protest u Skoplju uz poruku „ne treba nam EU, ako moramo da se asimilujemo““. *RTS*. Retrieved from <https://>

www.rts.rs/lat/vesti/region/4872009/skoplje-protest-francuski-predlog.html (accessed 21 February 2025).

Службен весник на Република Македонија XLIX (78). 1993. „Одлука за стапувања на Република Македонија во членство во Северно-атлантската договорна организација НАТО [Decision on accession of the Republic of Macedonia to membership in the North Atlantic Treaty Organization NATO]“. Available at: <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/91d136c2e341423f8ddd9b6d71d24cca.pdf> (accessed 15 January 2025).

Службен весник на Република Македонија, број 7. 1998. „Декларација за развој за односите на Република Македонија со Европската унија“. Available at: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/Rezolucija%2004_02_2008%202.pdf.

Taliaferro, Jeffrey W. 2000/01. (Winter). “Security Seeking Under Anarchy – Defensive Realism Revisited”. *International Security* 25 (3): 128–161.

Taliaferro, Jeffrey W. 2006. (July–September). “State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State”. *Security Studies* 15 (3): 464–495.

Thorhallsson, Baldur. 2018. “Studying small states: A review”. *Small States & Territories* 1 (1): 17–34.

Тумановска, Марија. (2023, April 3). „‘Zapadni Balkan QUAD’, inicijativa kojoj nedostaju dve države Zapadnog Balkana“. *Radio Slobodna Evropa*. Retrieved from <https://www.slobodna-evropa.org/a/sankcije-rusija-balkan-rat/32347295.html> (accessed 3 March).

Влада Републике Македоније. 2004. „Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија“. Available at: <https://www.sobranie.mk/wbstorage/files/nacionalna-strategija%2006.09.04.PDF>.

Војновска, Оливера. (2010, November 2). „Љупчо: Ме соборише од власт со воен удар“. *Utrinski vesnik*. Retrieved from <https://utrinski.com.mk/?ItemID=E440A31A50D5A946B4331F747BC90833> (accessed 10 February 2025).

Букадиновић, Дејана. (2022, July 7). „Северна Македонија, Бугарска, Европска унија: Парламент у Скопљу усвојио француски предлог који је изазвао поделе и протесте“.

BBC na srpskom. Retrieved from <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-62061073> (accessed 24 December 2024).

- Waltz, K. N. 1979. *Theory of international politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Živojinović, Dragan. 2008. „Neoklasični realizam u teorijama međunarodnih odnosa“. *Godišnjak FPN* 2: 367–392.
- United Nations Charter. (1945, October 24). “United Nations Charter, Chapter I: Purposes and Principles”. United Nations Charter. Retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1> (accessed 25 June 2025).

Mitko ARNAUDOV

GEOPOLITICAL REALITY OF NORTH MACEDONIA: FOREIGN
POLICY GOALS IN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL
CAPACITIES AND REGIONAL REALITY

Abstract: This paper uses the case study of North Macedonia to examine the extent to which realist and non-realist (particularly structural realist) perspectives are reflected in the foreign policy of small states. The main aim is to demonstrate that the foreign policy of small states in contemporary international relations is shaped significantly by external factors, while also depending on the capacity of domestic institutions, particularly in terms of their efficiency and effectiveness. Additionally, the existing international infrastructure acts as a determinant in shaping the foreign policy positioning of small states. Focusing on North Macedonia’s key foreign policy objectives – namely, NATO membership and the process of European integration – this paper offers an academic analysis of the foreign policy positioning of small states from three angles: external challenges, internal risks, and international threats. The paper seeks to answer the following research question: To what extent is the foreign policy positioning of small states a matter of strategic planning and action, or is their “maneuvering” space confined to predefined strategic goals and tactical implementations?

Keywords: North Macedonia, NATO, EU, foreign policy, international relations, positioning of small states