

Игор Миросављевић*

Факултет политичких наука Универзитета у Београду

СТАРЕ И НОВЕ СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ПРЕПРЕКЕ ЕВРОАТЛАНТСКОЈ ИНТЕГРАЦИЈИ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ – БИЛАТЕРАЛНИ СПОРОВИ СА ГРЧКОМ И БУГАРСКОМ У КОМПАРАТИВНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Сажетак

Ниједна од држава кандидата са Западног Балкана за чланство у Европској унији није без отворених спорова са суседима. Ефекти спорова често превазилазе билатералне оквире, те су се појављивали и као непосредна препрека међународним интеграцијама. Спорови Северне Македоније са суседима су индикативни примери. Циљ рада је сагледавање и компаративна анализа спорова Северне Македоније са Грчком и Бугарском, а у контексту њиховог рефлектовања на ЕУ и НАТО интеграције земље, и испитивање сличности и разлика у датим спољним препрекама. Случај Северне Македоније је специфичан јер се ни ранији ни актуелни кандидати за чланство нису суочили са тако израженим опструкцијама од стране (суседних) држава чланица ЕУ и НАТО, које су користиле своју позицију у међународним организацијама за додатно условљавање кандидата, нарочито у вези са идентитетски осетљивим и политички сложеним питањима из билатералних

* Имејл адреса: igormirosavljevic5@gmail.com; ORCID: /.

односа. Из компаративног угла, поред уочених сличности у приступу Грчке и Бугарске, проистичу и закључци о различитостима два спора у контексту евро(атлантских) интеграција Северне Македоније. Уз другачију природу централних питања и неједнак простор за компромисно превазилажење спорова уоквирено у шире стратешке спољнополитичке приоритете, кључна разлика се види у спољним (међународним) приступима решавању спорова и, повезано, суштинској дугорочној „европеизацији” бугарско-македонског спора, подвођењем специфичних билатералних услова под формално европско окриље. Европска унија је у погледу бугарско-македонског спора de facto учинковито подржала становиште државе чланице преносећи по први пут билатерална питања идентитетског карактера на европски ниво, услед чега се примећује опасност стварања негативног преседана са импликацијама на перспективу међусобних и односа држава кандидата са Западног Балкана и њихових европских суседа.

Кључне речи: Северна Македонија, евроатлантске интеграције, билатерални спорови, добросуседски односи, Западни Балкан, Грчка, Бугарска.

УВОД

Спољне политике балканских држава често карактеришу типичне константе и сличности у погледу стратешких спољнополитичких опредељења и циљева. Међународна интеграција, уколико се уже посматра као интеграција у европске и(ли) евроатлантске структуре, такав је пример у протекле две деценије 21. века. Док је неколико држава региона, у његовом најширем одређењу, већ остварило спољнополитички интерес у виду приступања Европској унији и све друге државе (Западног) Балкана повезује стратешка оријентација ка постицању пуноправног чланства у Европску унију (ЕУ). Комплементарно, уз изузетке Србије, Косова* и Босне и Херцеговине, већина држава која је тежила томе

је постала и део северноатлантске алијансе (НАТО), као највећег евроатлантског и светског војно-политичког савеза.

На путу међународних, евроатлантских, интеграција балканске државе су (биле) суочене са бројним изазовима и препрекама, унутрашње или спољнополитичке природе. У спољној равни, један од фактора који је повремено оптерећивао или негативно утицао на динамику процеса интеграција, првенствено када је реч о западнобалканским земљама, су међусобни односи или односи са суседима. Проблеми у билатералним односима држава Западног Балкана и њихових суседа су сложени и неретко укореењени у турбулентну историју региона. Илустративно је да ниједан од актуелних кандидата за чланство у Европској унији није без отворених спорова са суседима (Petrović and Wilson 2021, 202). Поједини спорови на (Западном) Балкану су се у претходне две деценије решавали искључиво билатерално, како кроз политичке преговоре тако и на техничком нивоу. Са друге стране, чешићи су случајеви који су укључивали формално међународно посредовање, а какав је био, рецимо, дугогодишњи спор између Грчке и (Северне) Македоније (Fouere 2023, 2). Ефекти спорова могу превазилазити билатералне оквири, те су се појављивали и као непосредна препрека међународним интеграцијама држава из региона. Два су основна разлога услед којих су (вишегодишњи) билатерални спорови (западно) балканских држава и њихових суседа доводили до успоравања или застоја у процесу приступања ЕУ или НАТО – са једне стране, уколико је утврђено као формални услов за чланство претходно решавање свих билатералних спорова; или, са друге стране, уколико је један учесник у спору држава која је већ чланица датог облика интеграције и која ту позицију инструментално користи за блокирање приступања као средство притиска. Билатерални спорови које је Северна Македонија водила са суседима су из оба разлога постављали препреке евроатлантским интеграцијама.

Схватање, у теоријском смислу, на које се рад ослања је да, иако принцип добросуседских односа који подразумева и решавање отворених билатералних спорова јесте општи елемент у процесу приступања евроатлантским структурама, није био део тзв. „чврстог условљавања” (Uilenreef 2010, 13). Ипак, претпоставка је да у околностима преласка са групног на индивидуални приступ проширењу, билатерални спорови постају све већа препрека услед чега решавање спорова – уоквирено у принцип добросуседских односа

– *de facto* прераста у подједнако релевантан „чврст” критеријум у процесу приступања (Uilenreef 2010, 12–13).

Широко прихваћено гледиште је да је грчко-македонски спор, примарно у вези са званичним именом државе, а који је укупно трајао скоро три деценије, одлучујући разлог стагнације ЕУ и НАТО интеграција у периоду од 2008/2009. године, па све до склапања компромисног Преспанског споразума 2018. године. Потоње изненадно отварање „конфликта” са другим суседом, Бугарском, условило је поновни застој, при чему ће билатерални спор и надаље чинити неизвесним европски пут Северне Македоније. Циљ овог рада је сагледавање и компаративна анализа билатералних спорова Северне Македоније са Грчком и Бугарском, као екстерних препрека у контексту евроатлантских интеграција, и испитивање њихових сличности и разлика. Стога, полазећи од дефинисаног циља компарације нетипичних спољнополитичких препрека у процесу интеграције у међународне евроатлантске структуре, радом нису обухваћени унутрашњи изазови и проблеми Северне Македоније као релевантни фактори застоја, нити је разматрана релативна „тежина” сваке групе фактора.

У првом делу биће дат преглед процеса приступања (Северне) Македоније ЕУ и НАТО, затим ће бити анализиран грчко-македонски спор до закључивања Преспанског споразума, да би потом, користећи се, у методолошком смислу, компаративном методом, био разматран спор са Бугарском и импликације, уз извођење закључака.

(ПРЕ)ДУГ ПУТ (СЕВЕРНЕ) МАКЕДОНИЈЕ КА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И НАТО

Након успешног референдума за независност у септембру 1991. године, усвојен је нови Устав Републике Македоније. Почетком следеће године, Европске заједнице су признале Македонију, али због тадашње позиције Грчке пуни дипломатски односи нису успостављени све до 1995. године. После потписивања Привременог споразума у Њујорку између Македоније и Грчке, Европска унија је у децембру 1995. године установила дипломатске односе и омогућила отварање македонске дипломатске мисије у Бриселу (Karadzoski and Adamczyk 2014, 213). У истом временском распону, започета је и сарадња са НАТО, по доношењу македонске резолуције о приступању тој организацији 1993. године, да би већ две године касније, крајем

1995, била успостављена прва чврста институционална веза уласком Македоније у НАТО иницијативу Партнерство за мир (Ministry of Defence of the Republic of North Macedonia n.d.). На јубиларном самиту НАТО у Вашингтону 1999. године Македонија је званично постала кандидат за чланство (Ministry of Defence of the Republic of North Macedonia n.d.).

Почетна позиција Македоније унутар тзв. регионалног приступа, који је Европска унија увела 1997. године, (бирокаратски) креирајући регион Западног Балкана, била је релативно повољнија у поређењу са другим земљама. Након завршетка сукоба на простору АП Косова и Метохије, крајем 1999. године, ЕУ је представила Процес стабилизације и придруживања (ПСП) за земље Западног Балкана. Овај процес, званично покренут 2000. године, замишљен је са циљем изградње политичких и економских веза између ЕУ и држава у региону (Kostoska 2018, 57). Македонска влада је започела преговоре већ 2000, а у априлу 2001. године је Македонија постала прва држава на Балкану која је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (Mojsoska 2021, 563). Тиме је успостављена прва формално-правна веза између Македоније и Европске уније. Имплементација споразума била је кључна за даље кораке у европским интеграцијама, јер је на самиту Европског савета у Санта Марија де Феири 2000. године објављено да су све државе укључене у „Процес потенцијални кандидати за чланство у ЕУ” (European Council 2012). Пре званичног ступања на снагу споразума, Македонија је поднела захтев за чланство у ЕУ у марту 2004. године. После позитивног мишљења Европске комисије, годину и по дана касније, а тачно деценију након успостављања дипломатских односа, Европски савет је у Бриселу у децембру 2005. године доделио Македонији статус кандидата (Demjaha 2020, 13). Тиме се Македонија, уз Хрватску, позиционирала као лидер у европским интеграцијама у региону. У погледу „атлантске” компоненте, постепено је продубљивана сарадња и потписивање тзв. Јадранске повеље о партнерству са САД, заједно са Хрватском и Албанијом, од 2003. године *de facto* је уврстило Македонију у реалног кандидата „јадранске групе држава” за трећи талас постхладноратовског проширења НАТО (Stojanovski and Marolov 2017, 283).

Када је Македонији 2005. године додељен статус ЕУ кандидата, није одређен формални датум за почетак приступних преговора. За Македонију, жељени следећи корак се догодио 2009.

године, након што је Европска комисија први пут дала позитивно мишљење и препоручила отварање преговора (European Commission, n.d.). Ипак, у периоду од 2009. до 2022. године, Македонија је стагнирала у процесу европских интеграција, јер преговори о чланству нису покренути. Са друге стране, очекивани официјални позив за приступање НАТО је уместо пројектоване 2008. године одлаган читаву деценију, до 2018. године (Pamuk 2018). Тако је Македонија, некада предводник региона, постала држава која заостаје за осталим земљама Западног Балкана у евроатлантским интеграцијама (*laggard*).

ПРОБЛЕМИ СА СУСЕДИМА КАО ПРЕПРЕКА ЕВРОАТЛАНТСКОЈ ИНТЕГРАЦИЈИ

Најдужи спољнополитички спор у историји (Северне) Македоније и грчка блокада евроатлантских интеграција

Након стицања независности, Македонија се суочила са релативно неповољним регионалним окружењем, услед прокламованих захтева суседних држава, у чему се налазио заметак будућих спорова. Од почетка 1990-их година па до 2018, свакако најконтроверзније питање у спољним односима је везано за спор са Грчком, који је временом директно утицао на евроатлантске интеграције Македоније. У складу са ширим консензусом, може се оценити да је грчка политика додатног условљавања, као и њено противљење почетку македонских преговора, најважнији појединачни фактор који је зауставио напредак Македоније ка ЕУ и НАТО након више од деценије убрзаних корака између 1999. и 2009. године.

Иако се у широј јавности углавном говори о „спору око имена”, изворни грчко-македонски спор обухватио је и питања државних симбола и делова македонског Устава (Pavlica 2009, 45–46). Грчка је у првој половини деведесетих година применом различитих средстава притиска у билатералној равни тежила да постигне своје максималистичке циљеве. Међутим, такође се интензивно противила уласку Македоније у међународне организације под уставним именом, тако да су се последице спора око имена, симбола и уставних одредби већ у иницијалној фази манифестовале на процес

међународних интеграција Македоније (51–52). Уз посредовање Сједињених Америчких Држава (САД) 1995. године су две државе договориле тзв. Привремени споразум (*Interim Accord*), према којем су решена бројна спорна питања, а Грчка је признала Македонију под привременом референцом и обавезала се да неће ометати њен улазак у међународне организације под том референцом (Бивша Југословенска Република Македонија) (United Nations Peacemaker n.d.). Европска унија је, као што је истакнуто, успоставила потпуне дипломатске односе са Македонијом тек тада, крајем 1995. године, док је у истом периоду Македонија и приступила, под привременим именом, НАТО иницијативи Партнерство за мир.

Евидентна је, стога, спремност званичне Атине да преноси ефекте (*spillover*) билатералног спора на међународни ниво у континуитету, како би инструментализовала сопствену снажнију међународну позицију у преговорима. Након Привременог споразума, питање званичног имена ће остати нерешено у наредне две деценије, представљајући камен спотицања. Преговори су обнављани и вођени под покровитељством Уједињених нација, које су именовале 1999. године Метјуа Нимица (*Matthew Nimetz*) као специјалног изасланика за разговоре између Грчке и Македоније. Његово посредовање у спору је најдуже у историји УН (UN Political and Peacebuilding Affairs n.d.). Од средине 2000-их година, иако је преко 120 држава света, укључујући европске земље и САД, признало Републику Македонију под уставним именом, Грчка је почела да повезује (успорене) преговоре око имена са процесом евроатлантских интеграција – македонског приступања прво у НАТО, а потом и Европску унију (Pavlica 2009, 55).

Када је Европски савет 2005. године доделио Македонији статус кандидата за чланство, Грчка је, интересантно, упркос текућим преговорима, гласала позитивно (Karadzowski and Adamczyk 2014, 218). Међутим, недостатак фактичког напретка у постизању компромиса наредних година резултовао је радикализацијом грчког става, што је први пут кулминирало на НАТО самиту у Букурешту 2008. године (European Stability Initiative 2012). Формално, званична Атина се позивала на укупно кршење принципа добросуседских односа од стране Македоније, не истичући *de iure* захтев око имена у први план, и на тај начин успела да НАТО консензусом не усвоји одлуку о позиву за чланство Македонији (Арнаутов 2021, 113). Суштински, Грчка је изнова интернационализовала проблем

из билатералних односа, играјући на „карту места за столом” и повезујући претходно решење спора око уставног имена Македонија у складу са својом максималистичком позицијом са подршком одлуци НАТО о интеграцији Македоније. Из данашње перспективе, догађај се може сматрати кључним тренутком за спољнополитичку позицију Македоније, јер је постављена препрека без преседана у евроатлантским интеграцијама. У закључцима НАТО самита се наводи условни отворени позив за Македонију „чим буде постигнуто међусобно прихватљиво решење за спор око имена” чиме је и на нивоу алијансе формализован захтев-предуслов чланства (НАТО 2008).

Додатно, грчки вето из 2008. године покренуо је нову фазу драстичног погоршања билатералних односа, што је сузило простор за решење, креирајући контекст континуиране грчке блокаде (Daskalovski 2023, 67). Само годину дана касније, 2009. године, након првог позитивног мишљења Европске комисије, Европски савет није донео одлуку о отварању преговора, јер се Грчка успротивила, захтевајући решење спора око имена као услов за промену свог става (Rajčinovska Pandeva 2021, 105). На тај начин, Македонија је, поред постојећих европских критеријума, добила додатни билатерални услов за отварање преговора.

Узевши у обзир потребу за једногласном одлуком унутар Европске уније (и НАТО) приликом отварања преговора са кандидатима, Грчка се профилисала као снажан вето играч, вешто користећи асиметричност односа између државе чланице организације и земље која тежи да то постане. У атмосфери ниског међусобног поверења и високих емоционалних тензија које је питање „имена” изазивало у обе државе, Грчка је искористила своје чланство у ЕУ (и НАТО) као средство притиска, захтевајући од Македоније да прихвати њене услове. Ова „билатерализација” приступног процеса – кроз вето на отварање преговора и грчко условљавање даљег напретка билатералним питањем – довела је до тога да ни Европска унија од 2009. године није могла да понуди јасну и кредибилну перспективу за Македонију. С обзиром и унутрашње факторе – притисак националистички настројеног јавног мњења и недостатак политичке воље – обе стране су се придржавале тврдокорних ставова, смањујући шансе за компромис упркос покушајима нових међународних посредовања (ESI 2012). Тако је Македонија остала у *status quo* позицији кандидата чији су преговори *de facto* замрзнути.

Карактеристично је, у контексту рефлектовања грчко-македонског билатералног спора на евро(атлантске) интеграције, ипак ограничено ангажовање ЕУ. Унија се свакако уздржавала од напора ка евентуалној европеизацији тог питања, поучена и ранијим искуствима, док се, са друге стране, у складу са чешће примењиваним тзв. приступом меке дипломатије укључивала у сферу билатералних спорова само у случају расламсавања (Djolai and Nechev 2018, 6).

У околностима нарушених односа између Грчке и Македоније, који су додатно оптерећени након пресуде Међународног суда правде, још једне инстанце на коју се Македонија (неуспешно) ослонила, о грчком кршењу Привременог споразума из 1995. године, на самиту Европског савета 2012. године, не само да нису отворени преговори са Македонијом, већ је наглашено да ће приступање ЕУ зависити од осигуравања добросуседских односа (Gafuri and Muftuler-Bac 2021, 15). Европска унија је неформално и постепено све више легитимизовала захтев за решавањем спора око имена у процесу евроинтеграција за Македонију. О томе колико су далеко од компромиса биле две владе, укупане у максималистичким позицијама, илустративно сведочи и то што током грчког председавања Унијом 2014. године македонска кандидатура није ни била тема на самиту лидера ЕУ у Атини (Karadzoski and Adamczyk 2014, 223).

Промене власти у Грчкој и Македонији 2015. и 2017. године, уз одлазак националистичких партија десног центра у опозицију, су отвориле ипак одређени нови простор за преговоре. За македонску страну специфично, моментум произведен формирањем нове владајуће коалиције након скоро деценије означио је кључну прилику за оживљавање евроатлантских интеграција. Влада Зорана Заева је фокус усмерила на домен спољне политике. Постављена су два комплементарна циља – превазилажење сукоба са суседима и убрзање евроатлантских интеграција (Đukanović 2019, 99). У том контексту, користећи и замах Берлинског процеса, чији циљ је између осталог окончање билатералних спорова на Балкану, након застоја су обновљени и интензивирани преговори са Грчком крајем 2017. и током 2018. године, уз декларативну подршку ЕУ и САД (Bandović 2018, 5). На обали језера Преспа, на граници Грчке и Македоније, 17. јуна 2018. године, министри спољних послова су, у присуству међународних представника и премијера двеју држава, потписали споразум којим је окончан спор око имена. Преспански

споразум, структурно подељен на два дела, односи се на решавање отворених билатералних питања и успостављање стратешког партнерства. Македонска страна је пристала на промену имена у Република Северна Македонија – на шта претходне владе нису биле спремне, док је и Грчка умерила позицију, одустајући од својих максималистичких захтева за уклањањем назива Македонија. Грчка се такође обавезала да неће блокирати пријем у међународне организације, у првом реду у ЕУ и НАТО (United Nations Treaty Collection n.d.). Преспански споразум садржи и одредбе о ширим идентитетским питањима – која су у међувремену такође прерасла у тачке разилажења Скопља и Атине – предвиђајући различито разумевање историјског (античког) наслеђа и прихватање одредница „македонски језик и држављанство” (Rohdewald 2018, 578).

Споразумом није само окончан најдужи спор у историји државе, већ је уклоњена до тада највећа спољнополитичка препрека отварању преговора и напредовању Македоније ка ЕУ и НАТО. Формализовање заокрета саме ЕУ, у финалној фази грчко-македонског спора, према проблему билатералних спорова у региону читава се у Стратегији проширења са почетка 2018. године у којој је први пут експлицитно одређено дефинитивно и обавезујуће решавање свих спорова као услов за приступање (Petrović and Wilson 2021, 204). У сваком случају, решење дугогодишњег регионалног чвора представљало је успех и за Унију. Сматрало се да би Преспански споразум могао бити пример трансформације суседских односа. На унутрашњем плану, најважнији аргумент у прилог споразуму, као и главни извор подршке, било је очекивање да ће покренути са „мртве тачке” пут ка ЕУ и НАТО, базирано на обећањима европских званичника (Bechev 2023, 711). Најучесталије посете европских лидера Скопљу након потписивања споразума допринеле су стварању чврсте перцепције да је реч о прекретници у евроатлантским интеграцијама (Dimovski 2021, 21). Експлицитно позивање на реализацију стратешких циљева, који уживају неоспорни легитимитет и подршку у држави, у преовлађујућој мери је помогло спровођењу комплексног и контроверзног билатералног договора.

Током лета 2018. године Савет ЕУ је дао условну сагласност за отварање преговора са Северном Македонијом 2019. године, уколико буде имплементиран Преспански споразум у целости, док је на годишњем самиту НАТО поново упућен званичан позив у чланство. У „атлантској” димензији интеграција Северна Македонија

је знатно брже напредовала и већ у фебруару 2019. године, када је ратификација и примена Преспанског споразума комплетирана, потписан је протокол о приступању НАТО (Ministry of Defence of the Republic of North Macedonia n.d.). Марта 2020. године је Северна Македонија постала 30. чланица Алијансе, остваривши један од кључних спољнополитичких приоритета (Reuters 2020). За евроинтеграције земље, пак, самит Европског савета у октобру 2019. године је, неочекивано, представљао негативни обрт, производећи разочарање, јер је Француска блокирала отварање преговора и изазвала даље одлагање читавог процеса (Mojsavska 2021, 564). Обећања о реалној европској перспективи пала су у други план. Из македонске перспективе, након пробоја у дугогодишњој стагнацији, поново су спољни фактори успорили напредак ка ЕУ.

Француски потези одражавају дубље унутрашње расправе и изазове унутар Европске уније, али су утицали на Комисију да у фебруару 2020. године предложи ревидирану методологију, која би се прво применила на Северну Македонију (и Албанију), а која је убрзо и одобрена. Као резултат, преговарачки процес постао је сложенији и више политички, са наглашенијим утицајем држава чланица, него икада пре. Негативан аспект таквих промена лежи у могућности да државе чланице додатно политизују процес. Управо са таквом ситуацијом суочила се Северна Македонија 2020. године, када је Бугарска, њен други „проблематични” сусед, стопирала усвајање ЕУ преговарачког оквира.

СПОР СА БУГАРСКОМ – ДРУГАЧИЈА БИЛАТЕРАЛНА ПРЕПРЕКА НА ЕВРОПСКОМ ПУТУ

Од стицања независности, македонски односи са Бугарском су пролазили кроз различите фазе успона и падова, али уз континуиране разлике око осетљивих идентитетских лингвистичко-историјских елемената. Бугарска је прва признала Македонију под уставним именом и деценијама подржавала, у одређеним моментима као највокалнији партнер, афирмацију македонске државности на спољнополитичком плану и евроатлантске интеграције јужног суседа (Kuchukov 2021, 4). Илустративна је чињеница да је управо на бугарску иницијативу кондиционирани позив Македонији унет у закључке НАТО самита 2008. године, како сложени процес преговора не би морао да буде покренут у потпуности изнова у будућности (4).

Међутим, изван домена спољнополитичке сарадње, у политичком и јавном дискурсу су опстајале несугласице и конфликтни погледи о језику, етничкој посебности и историји. Политички естаблишмент и интелектуална заједница у Бугарској, махом, третирају македонски језик као регионални дијалект бугарског језика, доводе у питање етничку различитост и инсистирају на наративима о заједничкој прошлости и специфичним тумачењима историјских догађаја и наслеђа у Македонији (Avakumovic-Pointon 2022). Први покушај за приближавањем разлика у лингвистичко-историјским питањима на међудржавном нивоу је учињен 1999. године када су премијери две државе потписали заједничку, правно необавезујућу, Декларацију о добросуседским односима (Marolov 2022, 20). Конкретни резултати у пракси у наредним годинама нису постизани, али је Бугарска одржавала опрезнији и конструктивнији приступ билатералним спорним питањима, избегавајући ескалацију. Управо се ту огледа важнија разлика између контекста грчко-македонског и бугарско-македонског спора – док је грчки приступ од самог почетка био знатно оштрији, уз константу инструментализовања „места за столом” у међународним организацијама као „полуге утицаја” у решавању билатералних питања, бугарски став је тек постепено еволуирао.

Бугарска начелна подршка европским интеграцијама Македоније је тестирана повремено, потврђујући да није безусловна. На самиту 2012. године, Бугарска је по први пут *de facto* употребила „вето” и придружила се Грчкој у противљењу „зеленом светлу” за отварање преговора са Македонијом. Реч је о одговору на перципирани пораст „анти-бугарског” национализма, због чега је затражено потписивања споразума о добросуседским односима, који ће обухватити питања језика и националне историје (Panov, Sasanovska and Angelovska-Panova 2021, 225). Бугарска је у наредним годинама, пак, ублажила своју позицију и није више понављала „вето” потез. Свакако, први спољнополитички успех нове владе Зорана Заева, који је чак претходио Преспанском споразуму, било је потписивање Уговора о пријатељству, сарадњи и добросуседским односима са Бугарском 2017. године (Ђукановић 2019, 97). Уговором је утврђена правна основа билатералних односа, надограђујући се на декларацију из 1999. године. Уз компромисне формуле око назива језика, концепт „заједничке историје” и превазилажење разлика у историјским тумачењима су стављени у средиште споразума

оснивањем заједничке стручне комисије ((мак.) *Заедничка комисија за историски и образовни прашања помеѓу Северна Македонија и Бугарија*), у циљу решавања спорних питања (Brunnbauer 2022, 730).

У октобру 2019. године два документа су сигнализирала нагли, и за многе посматраче изненадни, спољнополитички заокрет Бугарске у контексту билатералних односа са Северном Македонијом. Оквирном позицијом (меморандумом) бугарске владе послатом на ниво ЕУ и потоњом парламентарном декларацијом, коју су подржале све политичке партије, оштро је критикована, из бугарске перспективе дискутабилна, имплементација уговора из 2017. године, недостатак правно-обавезујућих механизма на македонској страни, која се „оптужује” на етнички и језички инжењеринг, недовољно ангажовање у заједничкој комисији за историјска питања и ограничавање права бугарске мањине, због чега је дистрибуирана листа специфичних захтева који се очекују од Северне Македоније током приступних преговора (Brunnbauer 2022, 725–726). Бугарска је обновила билатерални спор и на површину истакла захтеве са значајним међународним импликацијама. Уочљива је сличност са фазама заоштравања грчко-македонског спора у прошлости, на које су утицали унутрашњи фактори, попут констелације владајућих коалиција са десним националистички орјентисаним партијама на важним позицијама, које су артикулисале максималистичку националну реторику. Тадашња „десна” бугарска влада, под притиском радикално националистичких опција, је дефинисане закључке поново приложила у засебној изјави Савету ЕУ у марту 2020. године, након што је усвојена нова ЕУ методологија и све државе чланице, укључујући и Бугарску, гласале за отварање преговора са Северном Македонијом, али без утврђеног датума (Fouere 2023, 9–10).

Бугарским унилатералним потезима су практично интернационализована директна питања из односа са Северном Македонијом. Бугарска се ослонила на ЕУ оквире. Истакнута је спремност да ускрати сагласност за одређивање датума почетка преговора пре него што буде осигурано решавање билатералних захтева. Бугарска је инсистирала на њиховом укључивању у преговарачки оквир, како би спровођење билатералних договора Северне Македоније са државама чланицама ЕУ постало део посебног поглавља, те како би се добросуседски односи афирмисали као хоризонтални критеријум у току целокупног преговарачког процеса

(Kyuchukov 2021, 4). С обзиром да су друге чланице негодовале на нову тврдокорну позицију званичне Софије у вези са формалним инкорпорирањем билатералних аспеката, након што је Европска комисија проследила нацрт преговарачког оквира, у другој половини 2020. године је Бугарска сигнализирала „црвено светло” усвајању оквира за Северну Македонију и датуму почетка преговора (Damjanovski 2021, 16).

Неодлучност ЕУ да проактивно делује и адекватно награди политичку вољу македонског руководства, након прекретнице са Преспанским споразумом, отворила је простор за нову „билатерализацију и политизацију” пута Северне Македоније ка ЕУ и ометајуће потезе суседних земаља. У случају бугарско-македонског спора који се „прелива” на евроинтеграције, поступци Бугарске су „олакшани” и посредно легитимизовани као (ненамеравана) последица ревидиране ЕУ методологије проширења којом је оснажена политичка „тежина” појединачних чланица у читавом процесу, на шта се званична Софија и ослонила (Fouere 2023, 10).

Док је Грчка користила асиметричну позицију „за столом” како би своју сагласност за отварање преговарачког процеса условљавала „само” претходним решењем спора, Бугарска је, са друге стране, иницијално настојала да захтеве из билатералног домена инкорпорира у читав преговарачки процес. Фундаментална разлика између два билатерална спора и њихових ефеката на евро(атлантске) интеграције се огледа у томе. За Грчку је Преспански споразум била финална тачка након које је била спремна да „подигне” блокаду, док је за бугарску страну Уговор из 2017. године полазна основа, а уношење тих одредби и других спецификованих захтева у преговарачки оквир било почетни услов за „зелено светло”, након чега би континуирано из позиције „вето играча” контролисала реализацију током даљег тока преговарачког процеса. Другим речима, суштински разлог због чега је обновљени спор са Бугарском била другачија врста препреке пред Северном Македонијом је захтев за својеврсном дугорочном европеизацијом питања из билатералних односа.

Када је Бугарска поставила (максималистичке) услове пред Северну Македонију (и ЕУ), отворен је простор и за потенцијалне нове негативне преседане у пољу европских интеграција – попут уношења језичких, етничких и историјских елемената у процес, ризикујући непредвидиве негативне последице у будућности, уколико се посматра наслеђе региона из којих долазе други кандидати

(Trajanovski 2020; Vangelov 2023, 210). Чињеница је, са друге стране, да специфично искуство Северне Македоније са билатералним споровима и „стопирањем” њених међународних интеграција већ открива препреке и услове са којима се ниједна друга држава никада није суочила. Компарацијом два случаја, очљиве су, свакако, битне разлике у садржинском погледу захтева, али и делимично преклапање око идентитетских аспеката, у смислу инсистирања и Грчке и Бугарске на одређењу назива језика и посебном тумачењу историјског наслеђа у Македонији. Из македонске перспективе, чини се да ескалација спора са Бугарском, будући да директно задире у осетљивија идентитетска питања, изазива значајно оштрије реакције и негативнију контра-кампњу. Истраживања у континуитету указују на драстично погоршање перцепције Бугарске у македонском јавном мњењу, чак испод нивоа на којима се Грчка налазила, и прилично обухватније противљење било каквом компромисном решењу које укључује спровођење бугарских услова (Спасеновски 2022, 36).

Приступи у покушајима превазилажења билатералних препрека у интеграцијама такође откривају битну различитост. Огледа се у степену и нивоу ангажовања саме ЕУ, која је преузела знатно опсежнију дипломатску активност у посредовању између Бугарске и Северне Македоније и предлагању компромисних солуција. Насупрот константности грчке, бугарска влада је, са друге стране, показала већу отвореност за прилагођавање става, те се од почетка 2022. године оријентисала на мекши приступ и преусмерила (реторички) фокус са контроверзних лингвистичко-историјских на питања формалне равноправности и заштите бугарске мањине у Македонији (Kuchukov 2021, 12). Дипломатска офанзива ЕУ на самом крају француског председавања Унијом у јуну 2022. године исходвала је компромисом. Иницирањем тзв. француског предлога ЕУ је обезбедила повлачење бугарског „вета” за почетак преговарачког процеса, истовремено обавезујући Северну Македонију да у наредним фазама процеса реализује захтеве суседне земље. Документ је потом усвојен у обе националне скупштине, али уз отпор и у Бугарској, где је Влада изгубила парламентарну већину, и у Северној Македонији, где су опозиционе партије организовале масовне протесте (Petrov 2022, 21). Будући да је, према постигнутом договору, напредак у појединим питањима обухваћеним Уговором из 2017. године укључен у приступни оквир за Северну Македонију, те да ће гарант имплементације бити Европска комисија, направљен

је преседан (Brunnbauer 2022, 734). Унија је учинковито подржала становиште Бугарске – државе чланице – преносећи по први пут специфична билатерална питања, идентитетског карактера, на европску разину. Фактичка европеизација (решења) спора ствара додатне неизвесности у будућности. Основано је приметити да тзв. француски предлог не ставља тачку, већ практично пролонгира билатерални спор, али сада под формалним европским окриљем.

Иако су крајем јула 2022. године на међувладиној конференцији коначно започети преговори, напредак у корацима Северне Македоније ка чланству, поред дефинисаних критеријума, и надаље ће зависити од испуњавања посебних предуслова (European Western Balkans 2022). Оправдано се примећује да укључивање билатералних захтева у дугорочни приступни процес даје могућност Бугарској да у било ком тренутку будућих преговора поново арбитарно употребљава (претњу) вето *vis-a-vis* Северне Македоније, при чему нису садржане ни гаранције против евентуалног проширивања захтева. Тренутно као централна мера је предвиђена измена македонског Устава како би се бугарска етничка мањина признала као конститутивна у Северној Македонији. Спровођење уставне ревизије је уједно кључни услов, према француском предлогу, да земља комплетира почетну фазу приступних преговора и уђе у фазу отварања и затварања поглавља. Међутим, унутрашња политичка динамика и опозиционо супротстављање онемогућили су до сада једини покушај усвајања уставних амандмана у августу 2023. године (Ivković 2024). Након овогодишњих пролећних избора, на којима су у негативном тону доминирале теме тзв. француског предлога и односа са Бугарском, националистичка опозициона ВМРО-ДПМНЕ се вратила, после седам година на власт (Keranov and Metodieva 2024). Нова влада најављује покушај поновног преговарања компромисног аранжмана, са алтернативним предлогом одлагања примене уставних амандмана док Северна Македонија не постане чланица ЕУ (Ivković 2024). Реално је претпоставити да пре свега Бугарска неће прихватити ревидирање ранијег договора, док се ни на страни ЕУ не може очекивати ентузијазам за новим преговорима. Чињеница је да Северна Македонија и две године после отварања преговарачког процеса остаје „заглављена” без иједног отвореног поглавља, између осталог, услед ефеката европеизовања билатералног спора. У околностима пораста неповерења и изостанка гаранција у тзв. европском решењу у вези са потенцијалним новим билатералним

условљавањима, европски пут ће паралелно зависити од „игре на два нивоа” – унутрашњем и билатералном *vis-a-vis* Бугарске – што сугерише да (не)предвидиви спољни изазови настављају да примарно усмеравају (европске) интеграције Северне Македоније.

ЗАКЉУЧАК

Са временске дистанце, данас помало заборављено делује чињеница да је Северна Македонија почетком и средином 2000-их година била управо међу водећим државама у региону у евроатлантским интеграцијама. Додатно, све до актуелног тренутка постоји доследно висока подршка јавног мњења европском путу и чланству у НАТО, у самом врху у поређењу са другим западнобалканским актерима, уз номинални консензус дуж читаве политичке сцене о стратешким спољнополитичким приоритетима (Спасеновски 2022, 28–29).

Северна Македонија је држава из региона која је (била) најизложенија непосредним спољнополитичким препрекама у евроатлантским интеграцијама. Оквирна оцена, без улажења у свеобухватнију расправу о односу унутрашњих и спољних чинилаца, је да су билатерални спорови, сврстани у факторе екстерне (спољне) природе, битно обликовали пут ка чланству Северне Македоније у ЕУ и НАТО и утицали на то да је званично Скопље тек након приближно две деценије постало део Алијансе, док је процес евроинтеграција успорен и разводњен у мери да се на отварање преговарачког оквира 2022. године чекало пуних 17 година, при чему ће димензија билатералних (спољних) односа и надаље стављати „вео неизвесности” пред европску перспективу Северне Македоније.

Македонски случај је специфичан, јер се ни друге државе Западног Балкана, нити ранији кандидати за чланство, нису суочили са тако израженим опструкцијама од стране суседних или појединих држава чланица Европске уније, које су користиле своју позицију за додатно условљавање кандидата, нарочито у вези са идентитетски осетљивим и политички сложеним питањима из билатералних односа.

Компаративним сагледавањем и анализом билатералних спорова Северне Македоније са суседима, а у погледу евроатлантских интеграција, утврђене су сличности у грчком и бугарском тактичком коришћењу позиције „за столом” и асиметричног односа између државе чланице и кандидата како би ефективном „блокадом”

наметнуле билатералне захтеве; затим сличности у домену унутрашњих фактора који су покретали заоштравање спорова, те у делимичном преклапању садржине условљавања. Са друге стране, поред другачије природе централних питања, битна је разлика у контексту, будући да је спор са Грчком представљао препреку за оба македонска стратешка спољнополитичка приоритета – и ЕУ и НАТО интеграције – као и што је са временске дистанце уочљиво да је тада постојао ипак већи простор и ентузијазам унутар Северне Македоније за постизањем компромисног решења које би деблокирало и убрзало темпо интеграционог процеса. Кључна разлика између билатералних спорова Северне Македоније са суседним државама се види, пак, у спољним приступима решавању и, повезано, суштинској дугорочној „европеизацији” бугарско-македонског спора, подвођењем специфичних билатералних услова под формално европско окриље. Док је Преспанским споразумом затворено поглавље грчке „блокаде” евроатлантских интеграција, на основу тзв. француског предлога, базираног на посредовању ЕУ, бугарско-македонски спор је *de facto* привремено пролонгиран, али су нова мерила инкорпорирана у читав преговарачки процес, стварајући континуирану неизвесност и ризике пред македонском спољном политиком. Европска унија није развила ефикасне механизме за решавање спорова између држава чланица и кандидата, те се изнова потврђује образац да у контексту интеграција Северне Македоније спољни актери, пре свега ЕУ, се више појављују као део проблема, него решења.

РЕФЕРЕНЦЕ

Арнаулов, Митко. 2021. „Стратегија спољне политике Републике Македоније од 2006. до 2015. године.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

Спасеновски, Александар. 2022. *30 години надворешна политика и одбрана (Анализа и истражување на јавното мислење)*. Скопље: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија.

Avakumovic-Pointon, Isabelle. 2022. “Hostages of History: North Macedonia, Bulgaria, and the Hazards of EU Accession.” *Eurasiatique*. 3 April 2022. <https://eurasiatique.ca/2022/04/03/hostages-of-history-north-macedonia-bulgaria-and-the-hazards-of-eu-accession/>.

- Bandović, Igor. 2018. *Macedonia's Path Towards the EU and NATO and the Regional Implications*. Skopje: Open Society Foundation.
- Bechev, Dimitar. 2023. "The EU and Dispute Settlement: The Case of the Macedonian Name Issue." *East European Politics and Societies* 37 (2): 698–717. DOI: 10.1177/08883254221101905.
- Brunnbauer, Ulf. 2022. "Side Effects of 'Phantom Pains': How Bulgarian Historical Mythology Derails North Macedonia's EU Accession." *Comp. Southeast Europe Studies* 70 (4): 722–739.
- Damjanovski, Ivan. 2021. *Analysis of public opinion on North Macedonia's accession to the European Union (2014–2021)*. Skopje: Konrad Adenauer Foundation.
- Daskalovski, Zhidas. 2023. "The Impossible Reconciliation of Historical Narratives: The Macedonian Name Dispute and Prospects for the Future." In *Macedonia's Long Transition*, eds. R. Hudson and I. Dodovski, 61–75. Cham: Palgrave Macmillan.
- Demjaha, Agon. 2014. "The Path of North Macedonia towards the European Union." *Justicia – International Journal of Legal Sciences* 8 (13–14): 9–16.
- Dimovski, Ilče. 2021. "EU and the Republic of North Macedonia – relations and influence, after the renaming period." *International Academic Institute*. 22 September 2021. <https://ia-institute.com/wp-content/uploads/2021/09/IAI-Book-of-Abstracts-22-September-2021-1-1.pdf>.
- Djolai, Marika, and Zoran Nechev. 2018. *Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans*. Graz: BiEPAG.
- Đukanović, Dragan. 2019. "North Macedonia and its Neighbours: Challenges and Perspectives." *Croatian International Relations Review* 25: 90–114.
- European Commission. n.d. "EU-North Macedonia relations." *European Commission*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en.
- European Council. 2000. "Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council (19–20 June 2000)." *CVCE*. 25 October 2012. https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_santa_maria_da_feira_european_council_19_20_june_2000-en-042a8da3-def7-44ac-9011-130fed885052.html.

- European Stability Initiative. 2012. "Macedonia's dispute with Greece." *European Stability Initiative*. <https://www.esiweb.org/macedonias-dispute-greece>.
- European Western Balkans. 2022. "EU holds first intergovernmental conferences with North Macedonia and Albania." *European Western Balkans*. 19 July 2022. <https://europeanwesternbalkans.com/2022/07/19/eu-holds-first-intergovernmental-conferences-with-north-macedonia-and-albania/>.
- Fouere, Erwan. 2023. *EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Gafuri, Adea, and Meltem Muftuler-Bac. 2021. "Caught between stability and democracy in the Western Balkans: a comparative analysis of paths of accession to the European Union." *East European Politics* 37 (2): 267–291.
- Ivković, Aleksandar. 2024. "EU and Bulgaria unlikely to accept VMRO's proposal for re-negotiating constitutional change." *European Western Balkans*. 12 July 2024. <https://europeanwesternbalkans.com/2024/07/12/eu-and-bulgaria-unlikely-to-accept-vmros-proposal-for-re-negotiating-constitutional-change/>.
- Karadzowski, Mladen, and Artur Adamczyk. 2014. "Macedonia and Her Difficult Neighbours on the Path to the EU." *Yearbook of Polish European Studies* 17: 209–225.
- Keranov, Dimitar, and Asya Metodieva. 2024. "The Bulgarian Factor in North Macedonia's Elections and EU Prospects." *The German Marshall Fund*. 2 May 2024. <https://www.gmfus.org/news/bulgarian-factor-north-macedonias-elections-and-eu-prospects>.
- Kostoska, Olivera. 2018. "Macedonia's Stalled Bid for EU Membership: Is the Solution in Sight?" *Romanian Journal of European Affairs* 18 (2): 54–76.
- Kyuchukov, Lyubomir. 2021. *Where History Crosses Politics: Relations Between Bulgaria and The Republic of North Macedonia*. Sofia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Marolov, Dejan. 2022. "A Study of the Two Documents that Create the Framework of the Contemporary Relations between Republic of Macedonia and Bulgaria." *European Journal of Economics, Law and Politics* 9 (1): 16–36.

Ministry of Defence of the Republic of North Macedonia. n.d. "The Road of the Republic of North Macedonia to NATO." *Ministry of Defence of the Republic of North Macedonia*. <https://mod.gov.mk/road-to-nato/>.

Mojsovska, Silvana. 2021. "North Macedonia: Politics versus Policy of EU Integration." *Contemporary Southeast Europe Studies* 69 (4): 561–574.

North Atlantic Treaty Organization [NATO]. 2008. "NATO decisions on an open-door policy." *North Atlantic Treaty Organization*. <https://www.nato.int/docu/update/2008/04april/e0403h.html#:~:text=At%20the%20Bucharest%20Summit%2C%20NATO,reforms%20in%20Ukraine%20and%20Georgia>.

Pamuk, Humeyra. 2018. "NATO formally invites Macedonia to join the alliance." *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-declaration/nato-formally-invites-macedonia-to-join-alliance-idUSKBN1K12AR/>.

Panov, Mitko, Ruzhica Cacanovska and Maja Angelovska-Panova. 2021. "Macedonian Nation Between Self-Identity and Euro-Atlantic Integration: Implications of the Agreements with Bulgaria and Greece." In *Researching Yugoslavia and its Aftermath: Sources, Prejudices and Alternative Solutions*, eds. Branislav Radeljić and Carlos Gonzalez-Villa, 223–252. Cham: Springer Nature.

Pavlica, Branko. 2009. „Grčko-makedonski spor u vezi sa imenom Makedonije." *Međunarodna politika* 60 (1136): 4–63.

Petrov, Angel. 2022. "How Instability in Bulgaria Helped Maked the North Macedonia Deal?" *SüdostEuropa Mitteilungen* 62 (5–6): 19–21.

Petrović, Milenko, and Garth Wilson. 2021. "Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession." *Journal of Contemporary European Studies* 29 (2): 201–218.

Rajčinovska Pandeva, Irena. 2021. "North Macedonia: The Name in Exchange for European Union Membership?" In *Euroscepticism and the Future of Europe*, eds. Michael Kaeding, Johannes Pollak and Paul Schmidt, 105–108. New York: Palgrave Macmillan.

Reuters. 2020. "NATO welcomes North Macedonia as 30th ally." *Reuters*. 2 April 2020. <https://www.reuters.com/article/world/nato-welcomes-north-macedonia-as-30th-ally-idUSKBN21K2SD/>.

Rohdewald, Stefan. 2018. "Citizenship, Ethnicity, History, Nation, Region, and the Prespa Agreement of June 2018 between Macedonia and Greece." *Südosteuropa* 66 (4): 577–593.

Stojanovski, Strasko, and Dejan Marolov. 2017. "Republic of Macedonia, the 30th Member of NATO?" *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research*, 281–294.

Trajanovski, Naum. 2020. "Bulgarian-North Macedonia's history-dispute: Whose 'shared history' in the name of which European values?" *Heinrich Böll Stiftung*. 16 November 2020. <https://ba.boell.org/en/2020/11/16/bulgarian-north-macedonias-history-dispute-whose-shared-history-name-which-european>.

Uilenreef, Arjan. 2010. *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

UN Political and Peacebuilding Affairs. n.d. "Personal Envoy Greece – the former Yugoslav Republic of Macedonia." *UN Political and Peacebuilding Affairs*. <https://dppa.un.org/en/mission/personal-envoy-greece-former-yugoslav-republic-of-macedonia>.

United Nations Peacemaker. n.d. "Interim Accord between Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia." *United Nations Peacemaker*. <https://peacemaker.un.org/greecefyrom-interimaccord95>.

United Nations Treaty Collection. n.d. "Greece and The former Yugoslav Republic of Macedonia – Final Agreement for the settlement of the differences." *United Nations Treaty Collection*. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55707/Part/I-55707_0800000280544ac1.pdf.

Vangelov, Ognen. 2023. "An Analysis of Bulgaria's Rejection of the Macedonian Ethno-Linguistic Identity and Its Implications." In *Macedonia's Long Transition*, eds. R. Hudson and I. Dodovski, 207–222. Cham: Palgrave Macmillan.

Igor Miroslavjević**Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

OLD AND NEW EXTERNAL OBSTACLES TO THE EUROATLANTIC INTEGRATION OF NORTH MACEDONIA – BILATERAL DISPUTES WITH GREECE AND BULGARIA FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Resume

None of the Western Balkans candidate countries for membership in the European Union is without open disputes with their neighbours. In the past two decades, bilateral disputes in the (Western) Balkans have mostly been resolved. The effects of disputes, however, often go beyond bilateral frameworks and have appeared as a direct obstacle to international integration. North Macedonian disputes with neighbours are indicative examples. The paper aims to review and analyze, from a comparative perspective, the disputes of North Macedonia with Greece and Bulgaria in the context of their reflection on EU (and NATO) integration and to examine similarities and differences. North Macedonian case is certainly specific because neither previous nor current membership candidates faced such pronounced obstructions from (neighbouring) EU (and NATO) member states, which used their position for additional conditioning of candidates, especially about identity-sensitive and politically complex issues from bilateral relations. From a comparative point of view, in addition to the observed similarities in the approaches of Greece

* Email address: igormiroslavjevic5@gmail.com; ORCID: /.

and Bulgaria, conclusions can also be drawn about the differences between the two disputes in the context of the Euro (Atlantic) integration of North Macedonia. Along with the different nature of the central issues and the unequal space for compromise overcoming disputes framed in broader strategic foreign policy priorities, the key difference can be seen in the external (international) approaches to dispute resolution and, relatedly, long-term “Europeanization” of the Bulgarian-Macedonian dispute, by bringing specific bilateral conditions under formal European auspices. Regarding the Bulgarian-Macedonian dispute, the EU has de facto effectively supported the position of the member state by transferring for the first time identity-sensitive bilateral issues to the European level, as a result of which there is a danger of creating a negative precedent with implications for the perspective of mutual relations between both candidate countries from the Western Balkans and their European neighbours.

Keywords: *North Macedonia, Euro-Atlantic integration, bilateral disputes, good neighbourly relations, Western Balkans, Greece, Bulgaria.*
