Марта Шпала*
Институт за политичке студије
Пољске академије наука
Варшава, Пољска

https://doi.org/10.18485/sres.2025.4.2.5
UDK 327.39(4-6EU:497.2)
327.39(4-6EU:497.7)
Претходно (кратко) саопштење
Примљен: 14.5.2025.
Прихваћен: 29.12.2025.

ПРОЦЕС ОСУЂЕН НА ПРОПАСТ: ПРОЦЕС ИНТЕГРАЦИЈЕ У ЕУ КОЈИ ПОЈАЧАВА ПОДЕЛЕ УМЕСТО ДА ДОВОДИ ДО ПОМИРЕЊА: СЛУЧАЈ БУГАРСКЕ И СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ**

1. Увод

Процес помирења између Бугарске и Републике Северне Македоније развија се већ неколико деценија, а обликован је историјским изазовима и савременом политичком динамиком. Однос између две земље обележила су сложена питања, која се односе на историју, идентитет и територијалне спорове, посебно у вези са наслеђем Османског царства и историјским наративима, које је свака земља изградила око своје заједничке прошлости. У центру ових тензија налази се наслеђе југословенских политика идентитета, које су подстицале формирање посебног македонског идентитета, док су истовремено доводиле у питање историјске везе са Бугарском. Упркос потписивању Споразума о пријатељству, добросуседству и сарадњи из 2017. године, који је обећавао побољшање односа, напредак је био успорен неслагањима око историјских наратива, укључујући у то и спорне дебате о заједничким историјским личностима и догађајима. Укључивање процеса изградње добросуседских односа између две земље у процес европске интеграције Северне Македоније, уместо да побољша односе, довело је до даљег

* mszpala@wp.pl

** Овај рад је написан као део пројекта „Мој херој, твој непријатељ: Историјски наративи у изградњи националног идентитета у региону Централне и Југоисточне Европе”, који је подржао Вишеградски фонд путем гранта Вишеград+ бр. 22330095.

заоштравања сукоба, до те мере да се постизање компромисног решења данас чини готово немогућим.

Циљ текста је да се критички осврне на покушаје решавања бугарско-македонских спорова, полазећи од искуства процеса помирења између Немачке и Пољске, као и имнеђу других држава Западног Балкана.

2. Ненаучене лекције

Европске интеграције засноване су на процесу помирења, који је започео приближавањем Француске и Немачке после Другог светског рата. Концепт окупљања бивших противника ради остваривања заједничких интереса и неговања конструктивне, прагматичне сарадње послужио је као темељ за успостављање Европске заједнице за угаљ и челик.

Након пада комунизма у Централној и Источној Европи, помирење је поново постало кључно, овог пута између дотад подељеног Запада и Истока, раздвојених Гвозденом завесом. Суочавање са прошлошћу и превазилажење терета историјских неправди било је посебно значајно у односима између поново уједињене Немачке и држава Централне Европе, као што су Чешка, а нарочито Пољска. Током 1990-их, покренуто је неколико иницијатива усмерених на признавање учињених злочина и преузимање одговорности, укључујући у то и декларације и конкретне кораке, који су показали обострану спремност да се прошлост остави иза себе и крене напред, са нагласком стављеним на сарадњу, конструктивност и добросуседске односе.

За државе Западног Балкана – региона обележеног бруталним ратовима деведесетих година – помирење, заједно са регионалном сарадњом и добросуседским односима представља кључни елемент на путу европских интеграција. За разлику од претходних проширења, Процес стабилизације и придруживања (САА) Уније намеће додатни услов – развијање добросуседских односа и регионалне сарадње – што је тесно повезано са јачањем процеса помирења међу земљама и друштвима у региону.

Иако тренутни немачко-чешки, а посебно немачко-пољски односи нису лишени тензија, резултати процеса помирења у случају Пољске и Немачке су очигледни. Стручњаци наглашавају да је успостављање мреже различитих организација које су се бавиле бројним аспектима помирења и сарадње између Немачке и њена два партнера, уз укључивање различитих група из оба друштва, било кључно за успех процеса. У случају држава Западног Балкана укључених у ратове деведесетих, процес помирења још увек је у почетној фази, мада у региону већ делује више институција и иницијатива, које подстичу конструктивну сарадњу и решавање тешких историјских питања. Ови напори, који трају више од две деценије, подстакли су интензивнију

комуникацију и сарадњу међу државним управама, локалним заједницама у пограничним регионима, пословним секторима, организацијама цивилног друштва, академским институцијама, уметничким и другим групама.

Оба случаја показују колико су изградња институција и ангажовање обичних људи важни за постизање дугорочног мира. Иницијативе као што су Уговор о добросуседству између Пољске и Немачке из 1991. године, успостављање програма омладинске размене, заједничке историјске комисије које раде без политичког и временског притиска, као и пројекти културне сарадње створили су чврст оквир за дијалог. Ове мере помогле су да се односи постепено трансформишу и из непријатељства пређу у сарадњу, чак и онда када су се повремено појављивали спорови око реституције и репарација.

Процес помирења између Немачке и Пољске и Чешке Републике, као и онај на Западном Балкану, указује на то да је помирење дуготрајан процес и да захтева ангажовање целог друштва. Он подразумева трајну и активну посвећеност изградњи заједничких институција посредством дипломатских, образовних и друштвених програма, који унапређују међусобно разумевање и граде поверење.

3. Односи Македоније и Бугарске

Пад комунизма и распад Југославије почетком 1990-их створили су нове геополитичке околности на Балкану. За Македонију је проглашење независности 8. септембра 1991. године означило почетак њеног пута као суверене државе. Реакција Бугарске била је брза и значајна: Бугарска је 15. јануара 1992. године постала прва земља на свету, која је званично признала независност Македоније под њеним уставним именом – Република Македонија. Ипак, ни овај историјски гест није прошао без контроверзи. Иако је признање Бугарске било похвално оцењено, носило је имплицитно очекивање да Македонија неће истицати посебан македонски идентитет и историју, што би могло да доведе у питање бугарске наративе. Питање македонског језика било је посебно спорно. Бугарска је доследно сматрала да је македонски језик дијалекат бугарског, што је подстакло тензије у вези са идентитетом и културним наслеђем.

Крајем 1990-их уложени су напори да се односи две земље формализују. Бугарски премијер Иван Костов и македонски премијер Љупчо Георгиевски потписали су 1999. године Заједничку декларацију усмерену на побољшање билатералних односа. Декларација је садржала кључни компромис: Бугарска је признала право Македоније да свој језик назива „македонски", али без експлицитног признавања да је реч о посебном језику. Овај пажљиво формулисан споразум омогућио је обема странама да прогласе дипломатску победу, избегавајући притом дубље суочавање са спорним питањима која се налазе у

основи односа. Упркос симболичком значају, Заједничка декларација из 1999. године није решила кључна питања која деле две државе. Уместо тога, послужила је као привремена мера за стабилизацију односа, остављајући отвореним многа спорна питања – попут тумачења историјских догађаја и личности. Ова нерешена питања наставила су да се појављују и у годинама које су уследиле.

Тема која се понављала у бугарско-македонским односима током овог периода био је сукоб око историје и идентитета. Обе земље полажу право на историјске личности и догађаје, који су кључни за њихове националне наративе. Најистакнутији пример је револуционар Гоце Делчев, кога поштују и у Бугарској и у Македонији. Док га Бугари сматрају бугарским патриотом, Македонци га виде као кључну фигуру своје борбе за национално ослобођење. Ово размимоилажење у историјском тумачењу подстакло је националистичку реторику на обе стране и ометало напоре за помирење.

Политика идентитета додатно је закомпликовала односе. Став Бугарске да су Македонци етнички и историјски Бугари изазвао је отпор у Македонији, где је афирмација посебног македонског идентитета један од темеља државности. Ово суштинско неслагање око идентитета прожимало је политички дискурс и оптерећивало билатералне односе, при чему су обе стране користиле историју као средство за афирмацију својих наратива.

Мандат Николе Груевског као премијера Македоније од 2006. до 2016. године био је један од најизазовнијих периода у бугарско-македонским односима. Влада Груевског водила је националистичку политику, која је истицала јединственост македонског идентитета, често на штету односа са Бугарском. Кампања „антиквизације" – која је настојала да повеже модерне Македонце са древним македонским личностима, попут Александра Великог – дочекана је у Бугарској са скепсом и додатно је оптеретила билатералне односе.

Током овог периода остварен је мали напредак у решавању историјских спорова или подстицању ближе сарадње. Националистичка реторика Николе Груевског удаљила је Бугарску и додатно отежала напоре за успостављање смисленог дијалога. Штавише, оклевање његове владе да призна или размотри спорна питања, као што су права бугарске мањине у Македонији, допринела је расту неповерења између две државе.

4. Споразум о пријатељству: Пропуштена прилика

Коначно потписивање Споразума о пријатељству, добросуседству и сарадњи[1] из 2017. године представљало је врхунац вишегодишњих преговора и

[1] Treaty of Friendship, Good-Neighborliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia. Skopje, (1.8.2017), *treaties.un.org*, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf

променљивих политичких околности. Избор Зорана Заева за премијера Македоније 2017. године означио је прекретницу. Приоритет његове социјалдемократске владе био је побољшање односа са суседима, укључујући у то и Бугарску, што је био део шире стратегије усмерене на напредак Македоније ка ЕУ и НАТО-у.

Споразум, који је проглашен прекретницом у бугарско-македонским односима, требало је да пружи оквир за сарадњу и међусобно поштовање. Иако је допринео нормализацији односа, није успео да успостави или покрене рад на стварању институционалних механизама за неговање сарадње у различитим областима и укључивање различитих друштвених група. Штавише, Споразум није довео до опипљивог напретка у кључним спорним питањима, већ је само утврдио постојеће позиције, без суштинске измене спорних питања историјског тумачења, права мањина и идентитета.

У документу су обе стране подржале продубљивање међусобних односа и сарадње у различитим областима, али нису предвиделе оснивање било које институције, осим једне – Заједничке мултидисциплинарне стручне комисије за историјска и образовна питања. Слаби институционални оквири, који би подржали дијалог и сарадњу, били су један од ограничених домета Споразума када је реч о унапређењу билатералних односа. Поменута је сарадња у области културе, економије, инфраструктуре и трговине, али није учињен никакав покушај да се институционализује сарадња у било којој од ових области или да се одреде институције надлежне за развој билатералних контаката. Недостатак политичке воље и ресурса додатно је подрио напредак. Без јасних временских рокова, механизама одговорности или инструмената за спровођење, одредбе Споразума остале су углавном симболичне.

У суштини, Споразум је служио као средство политичке сврсисходности, а не као суштински искорак у решавању дубоко укорењених спорова између две земље. Иако је отворио простор за дијалог, није испунио очекивања да ће понудити трајна решења за кључна питања која су ометала помирење.

5. Комисија – Превише, прерано

Веома је симболично да је једина институција која је основана на основу овог документа била Заједничка мултидисциплинарна стручна комисија, чија је обавеза била да обе владе годишње извештава о свом раду. Задатак Комисије био је да подстакне објективно и научно утемељено тумачење историјских догађаја, засновано на аутентичним и проверљивим изворима. Овај избор указује на претерано наглашавање историјских спорова у билатералним односима између Бугарске и Северне Македоније. Фокусирање на историјске наративе засенило је могућности за сарадњу у другим областима, као што су економија и инфраструктура. Показало се да је овакво постављање

процеса изградње односа било проблематично у неколико димензија. Усмеравање пажње на најпроблематичнија историјска питања у почетној фази развијања међусобних односа више је учврстило постојеће предрасуде и стереотипе, него што је допринело међусобном разумевању.

Пре свега, оснивању Комисије није претходила међуљудска и културна размена или заједничко обележавање културног наслеђа, што би могло допринети промени јавне перцепције или смањењу националистичке реторике. Процесом је, пре свега, управљало политичко руководство, занемарујући иницијативе грађана, које би могле да подстакну ширу друштвену подршку и укључе различите групе у билатералну сарадњу. Комисија се бавила сложеним историјским питањима, која се односе на веома емотивно питање идентитета. Став Бугарске – да су Македонци историјски и етнички Бугари – директно доводи у питање национални идентитет Северне Македоније. За Северну Македонију, потврђивање посебног и јединственог идентитета представља један од темеља државности, нарочито након стицања независности од Југославије 1991. године. Бугарске тврдње се стога доживљавају као егзистенцијална претња, а не као основа за дијалог. Стога је и Комисија доживљавана као платформа на којој треба бранити и штитити национални интерес, односно доминантне националне перцепције и уверења. Ова динамика подстакла је националистичку реторику у обе земље. Политички лидери у Северној Македонији често истичу посебан идентитет како би задобили домаћу подршку, док се у Бугарској тврдње о „бугарском пореклу" Македонаца често користе за јачање националног поноса.

Други проблем представљала је претерана политизација историјских спорова. Комисија је у обе земље била подређена влади, њене одлуке су биле необавезујуће и подложне политичком одобрењу. Стога је рад Комисије доживљаван као игра нултог збира, у којој су се успеси једне владе тумачили као губици друге. Растућа националистичка расположења у обе земље учинила су компромис политички скупим, јер су лидери ризиковали да изгубе своје бирачко тело уколико би изгледало као да попуштају другој страни. Због тога су политичари почели да се мешају у рад стручњака, коментаришући директно или индиректно рад Комисије у јавности. Терет политички обојених очекивања ограничио је независност Комисије и подривао њену способност да функционише као платформа за истински дијалог. Уместо да олакша сарадњу, Комисија се борила да постигне консензус, а њен рад обележен је континуираним застојем и неслагањима.

Треће, у обе земље се веома ретко критички промишља о сопственој историји и недостају добра историјска истраживања. Комисија притом нема финансијску и техничку подршку, што озбиљно ограничава њену способност да спроведе свеобухватна истраживања и организује ефикасан дијалог. Последица тога била је да састанци често нису доносили никакав помак, јер је свака страна инсистирала на свом наративу. Недостатак консензуса

продубио је међусобно неповерење и додатно ометао смислен дијалог. Четврто, Комисија је радила под временским притиском и под притиском очекивања политичара да брзо постигну договор. То такође није подстицало дубље промишљање о заједничкој историји.

Националистички покрети у обе државе искористили су рад Комисије како би придобили подршку јавности, што је додатно подривало могућност за конструктивни дијалог. У Бугарској су се десничарске и националистичке фракције доследно опирале свим напорима да се ублажи став државе о македонском питању. Ове групе и даље доживљавају признавање македонског идентитета као претњу бугарском националном јединству и користе ово питање за мобилизацију јавне подршке. Слично томе, у Северној Македонији националистичке групе су се опирале свим покушајима да се призна бугарски утицај на македонску историју, страхујући да би то могло да ослаби аргументе о посебном националном идентитету. Пораст националистичке реторике у обе земље створио је политичку климу, у којој се компромис сматра издајом националних интереса. То је политичким лидерима отежало предузимање смелих корака, који су неопходни за решавање кључних питања у међудржавним односима. Иако су обе владе учествовале у формалним преговорима, то су чиниле под снажним домаћим политичким притисцима, што је често резултирало половичним и недовољно искреним опредељењем за помирење.

Један од најзначајнијих недостатака у процесу помирења био је одсуство неутралног посредника (на пример УНЕСКО-а), који би обезбедио непристрасну расправу и пружио знање и увиде из других процеса помирења. У одсуству независних, непристрасних актера, који би могли да усмере процес и изграде поверење, напори за помирење остају подложни политичком мешању и манипулацијама. Неутрални посредник могао би да обезбеди уравнотежену платформу за дијалог, смањи тензије и подстакне међусобно разумевање. Европска унија или друге међународне организације могле су, на пример, да буду активније у посредовању и да осигурају да обе стране поштују договорене принципе. Недостатак таквог посредовања омогућио је да историјска и политичка незадовољства доминирају процесом, додатно учвршћујући постојеће поделе.

6. Интеграција у Европску унију и негативна улога спољног притиска

Европска унија имала је велики утицај на процес помирења на Западном Балкану. Међутим, иако су тежње ка чланству у ЕУ пружиле платформу за дијалог, улога Уније у овом процесу била је недоследна и, понекад, контрапродуктивна. Посебно је спорно то што је ЕУ условила напредак Северне Македоније ка ЕУ решавањем билатералних спорова са Бугарском.

Политике проширења ЕУ заиста су подстакле одређени ниво сарадње између Бугарске и Северне Македоније, нарочито тиме што су приступање Северне Македоније ЕУ условиле решавањем историјских спорова. Међутим, приступ ЕУ често је критикован због тога што је превише фокусиран на политичку сврсисходност и краткорочна решења, уместо да се залаже за суштинско и трајно помирење. Настојање ЕУ да убрза интеграцију Западног Балкана довело је до компромиса који не решавају дубље, структурне проблеме идентитета и историјског наслеђа.

На пример, бугарски вето на отпочињање приступних преговора Северне Македоније са ЕУ 2020. године, изречен због неслагања око историјских питања и положаја бугарске мањине, открио је ограничења дипломатије и посредништва ЕУ. Иако је ЕУ више пута позивала обе земље да наставе дијалог, њени покушаји посредовања често нису успели да обезбеде стварни напредак. Због усредсређености ЕУ на постизање формалних споразума и брзих решења, уместо на подстицање истинског помирења, узроци сукоба остали су нерешени.

Штавише, недоследан приступ ЕУ политици проширења створио је окружење у којем се билатерални спорови, попут бугарско-македонског, третирају као привремене препреке које треба решити преговорима, а не као фундаментална питања са којима би се требало директно суочити. Ово је довело до културе умиривања, у којој се склапају површни договори како би се испунила очекивања ЕУ о напретку, уместо да се инсистира на суштинским и тешким решењима.

7. Закључак

Сукоб између Бугарске и Северне Македоније изазван је спорним тумачењима историје, националног идентитета и културног наслеђа. Билатерални спор обухвата апстрактнија и контроверзна питања везана за идентитет, што пут ка помирењу чини мање опипљивим. Процес и даље претежно води држава, па се јавне перцепције углавном не мењају. Без одговарајућих институционалних и друштвених механизама, процес помирења није стабилан. Недостатак континуираних напора и шире друштвене подршке носи ризик дуготрајне стагнације и онемогућава значајнији напредак. Спољни актери, попут ЕУ, показали су ограничену ефикасност у посредовању, остављајући две државе заробљене у циклусу неповерења и међусобног оптуживања.

Помирење није брисање разлика, већ њихово прихватање као основе за међусобно поштовање и сарадњу. Користећи лекције пољско-немачког помирења, Бугарска и Северна Македонија могу створити путоказ ка трајном миру. Овај процес мора у први план ставити изградњу поверења, заједничке економске и културне иницијативе и успостављање трајних институција, које превазилазе политичке циклусе.

Marta Szpala*
Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences
Warsaw, Poland

A PROCESS DOOMED TO FAILURE: THE EU INTEGRATION PROCESS ENHANCING DIVISION INSTEAD OF FOSTERING RECONCILIATION: THE CASE OF BULGARIA AND NORTH MACEDONIA**

1. Introduction

The reconciliation process between Bulgaria and the Republic of North Macedonia has evolved over several decades, shaped by both historical challenges and contemporary political dynamics. The relationship between the two countries has been plagued by complex issues concerning history, identity, and territorial disputes, particularly regarding the legacy of the Ottoman Empire and the historical narratives each country has constructed around their shared past. Central to these tensions is the legacy of Yugoslav-era identity policies, which reinforced a distinct Macedonian identity while challenging the area's historical connections to Bulgaria. Despite the promising Treaty of Friendship, Good-Neighborliness, and Cooperation, signed in 2017, disagreements over historical narratives, including contentious debates on shared historical figures and events, have stifled progress. Instead of improving relations, the inclusion of a process aimed at building good neighborly relations between the two countries into North Macedonia's EU integration process has contributed to exacerbating the conflict to the point that a solution to the contentious issues through compromise now seems impossible.

The text aims to critically reflect on the attempts to resolve the Bulgarian-Macedonian disputes from the perspective of reconciliation efforts between Germany and Poland, as well as those involving other Western Balkan states.

* mszpala@wp.pl

** This work was written as a part of the project "My Hero Your Enemy: Historical Narratives in National Identity Building in the CEE and SEE Region", supported by the Visegrad Fund via Visegrad+ grant no. 22330095.

2. Lessons Not Learned

European integration is rooted in the process of reconciliation that began with the rapprochement between post-World War II France and Germany. The concept of bringing together former enemies to pursue common interests and fostering constructive, pragmatic cooperation served as the cornerstone for the establishment of the European Coal and Steel Community.

Following the collapse of communism in Central and Eastern Europe, reconciliation once again became a critical issue, this time between the West and East, formerly divided by the Iron Curtain. Addressing the past and overcoming the burden of historical injustices was particularly significant for the newly reunified Germany and Central European nations, such as the Czech Republic and, especially, Poland. During the 1990s, several initiatives were launched to acknowledge past wrongdoings and take responsibility, including declarations and actions that demonstrated these countries' willingness to put past issues behind them and move forward with a focus on cooperation, constructiveness, and good neighborly relations.

For the Western Balkans, a region marked by the brutal wars of the 1990s, reconciliation, alongside regional cooperation and good neighborly relations, is a crucial aspect of their path to EU integration. Unlike previous enlargements, the EU's Stabilization and Association Process (SAP) imposes an additional condition: fostering good neighborly relations and regional collaboration, which is closely linked to a strengthened reconciliation process among the countries and societies in the region.

Although the German-Czech and, even more so, German-Polish relations are currently not without their problems and tensions, the results of the reconciliation process in the case of Poland and Germany are evident. Experts emphasize that the establishment of a network of various organizations addressing different aspects of reconciliation and cooperation between Germany and its two partners, while involving diverse groups from both societies, played a key role in the success of the process. In the case of the Western Balkan states, which fought wars in the 1990s, the reconciliation process is still in its initial phase; however, many regional institutions and activities have been established to promote constructive cooperation and help resolve difficult historical issues. These efforts, spanning over two decades, fostered better communication and cooperation among national administrations, local communities in border regions, business sectors, civil society organizations, academic institutions, artists, and other groups.

Both cases demonstrate the importance of institution-building and grassroots engagement in achieving long-term peace. Initiatives such as the 1991 Treaty of Good Neighborship between Poland and Germany, the establishment of youth exchange programs, joint historical commissions unfettered by political pressures

and set timeframes, and cultural cooperation projects created a robust framework for dialogue. These measures helped transform relations from animosity to cooperation, even as disputes over restitution and reparations periodically surfaced.

The process of reconciliation between Germany and Poland and Germany and the Czech Republic, as well as the one in the Western Balkans, indicates that reconciliation is long-lasting and requires a whole-society approach, implying continued active commitment to building common institutions through diplomatic, educational, and societal initiatives that enhance mutual understanding and build trust.

3. Macedonia – Bulgaria Relations

The fall of communism and the dissolution of Yugoslavia in the early 1990s created new geopolitical realities in the Balkans. For Macedonia, declaring independence on September 8, 1991, marked the beginning of its journey as a sovereign state. Bulgaria's response was both swift and significant. On January 15, 1992, Bulgaria became the first country in the world to officially recognize Macedonia's independence under its constitutional name, the Republic of Macedonia. However, even this landmark gesture was not without controversy. While Bulgaria's recognition was widely praised, it came with the implicit expectation that Macedonia would not assert claims over a distinct Macedonian identity and history that might challenge Bulgarian narratives. The issue of the Macedonian language was particularly contentious. Bulgaria has consistently viewed the Macedonian language as a dialect of Bulgarian, a position that has fueled tensions over identity and cultural heritage.

The late 1990s witnessed efforts to formalize relations between the two countries. In 1999, Bulgarian Prime Minister Ivan Kostov and Macedonian Prime Minister Ljubčo Georgievski signed a Joint Declaration aimed at improving bilateral ties. The declaration included a key compromise: Bulgaria recognized Macedonia's right to identify its language as "Macedonian" without explicitly acknowledging it as a separate language. This carefully worded agreement allowed both sides to claim a diplomatic victory and avoid addressing the underlying disputes. Despite the symbolic importance of the 1999 Joint Declaration, it did not resolve the core issues dividing the two nations. Instead, it served as a temporary measure to stabilize relations, leaving many contentious topics, such as the interpretation of historical events and figures, unaddressed. These unresolved issues would continue to resurface in the years to come.

A recurring theme in Bulgarian-Macedonian relations during this period was the clash over history and identity. Both countries lay claim to certain historical figures and events that are central to their national narratives. The most prominent example is Gotse Delchev (Goce Delčev), a revolutionary hero revered in both

Bulgaria and Macedonia. While Bulgarians view Delchev as a Bulgarian patriot, Macedonians regard him as a key figure in their struggle for national liberation. This divergence in historical interpretation has fueled nationalist rhetoric on both sides and hindered efforts at reconciliation.

Identity politics further complicated the relationship. Bulgaria's position that Macedonians are ethnically and historically Bulgarian has been a source of resentment in Macedonia, where the affirmation of a distinct Macedonian identity is a cornerstone of statehood. This fundamental disagreement over identity has permeated political discourse and strained bilateral relations, with both sides using history as a tool to assert their respective narratives.

The tenure of Nikola Gruevski as Prime Minister of Macedonia from 2006 to 2016 marked a particularly challenging period in Bulgarian-Macedonian relations. Gruevski's government pursued a nationalist agenda that emphasized the uniqueness of Macedonian identity, often at the expense of the country's relations with Bulgaria. His administration's "antiquization" campaign, which sought to link modern Macedonians to ancient Macedonian figures such as Alexander the Great, was met with skepticism in Bulgaria, further straining bilateral ties.

This period saw little progress in addressing historical disputes or fostering closer cooperation. Gruevski's nationalist rhetoric alienated Bulgaria and complicated efforts to engage in meaningful dialogue. Moreover, his government's reluctance to acknowledge or discuss contentious issues, such as the rights of the Bulgarian minority in Macedonia, contributed to growing feelings of mistrust between the two countries.

4. The Treaty of Friendship: A Missed Opportunity

The eventual signing of the 2017 Treaty of Friendship, Good-Neighborliness, and Cooperation[2] was the culmination of years of negotiations and changing political dynamics. The election of Zoran Zaev as Prime Minister of Macedonia in 2017 marked a turning point. Zaev's Social Democratic administration prioritized improving relations with neighbors, including Bulgaria, as part of a broader strategy to advance Macedonia's EU and NATO aspirations.

The Treaty, hailed as a breakthrough in Bulgarian-Macedonian relations, was supposed to provide a framework for cooperation and mutual respect. While it did make important strides in normalizing relations, it failed to establish or even initiate institutional frameworks for fostering cooperation in various fields and

[2] Treaty of Friendship, Good-Neighborliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia. Skopje, (1.8.2017), *treaties.un.org*, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf

engaging different social groups. Moreover, the Treaty did not produce tangible results in key contentious areas and merely reaffirmed positions without fundamentally addressing the conflicting historical interpretations or the issues of minority rights and identity.

In the document, both parties declared their support for intensifying mutual relations and cooperation in various fields, but provided for the establishment of only one institution – the Joint Multidisciplinary Commission of Experts on Historical and Educational Issues. The weak institutional frameworks supporting dialogue and cooperation were one of the limitations of the Treaty in improving bilateral relations. While it mentioned cooperation in the areas of culture, economy, infrastructure, and trade, no attempt was made to institutionalize cooperation in any of these areas or, at the very least, designate the institutions responsible for developing bilateral contacts. A lack of political will and resources undermined the progress. Without clear timelines, accountability measures, or enforcement mechanisms, the Treaty's provisions remain largely symbolic.

In essence, the Treaty served as a tool of political expediency rather than a genuine breakthrough in resolving the deep-seated differences between the two countries. While it laid the groundwork for dialogue, it did not live up to the expectation that it would deliver lasting solutions to the key issues that have hindered reconciliation.

5. The Commission – Too Much, Too Early

It is highly symbolic that the only institution established based on this document was the Joint Multidisciplinary Commission of Experts, which was obliged to submit annual reports on its work to both governments. The task of the commission was *to contribute to the objective, based on authentic and evidence-based historical sources, and scientific interpretation of the historical events.* This formulation indicates **overemphasis on historical disputes** in the bilateral relationship between Bulgaria and North Macedonia. The focus on historical narratives has overshadowed opportunities for collaboration in other areas, such as economics and infrastructure. Framed in these terms, the relationship-building process was problematic in several ways. This focus on the most problematic historical issues at the very beginning of the process of fostering mutual relations has further reinforced mutual prejudices and stereotypes rather than contributing to mutual understanding.

First of all, the establishment of the Commission was not preceded by person-to-person cultural exchange or joint cultural efforts that could contribute to shifting public perceptions or reducing nationalist rhetoric. The process was driven by the two countries' respective political leaderships, neglecting grassroots initiatives

that could foster broader societal support and involve different groups in bilateral cooperation. The Commission investigated complex historical issues that touch on the emotionally charged question of identity. Bulgaria's view that the Macedonians are historically and ethnically Bulgarians directly challenges North Macedonia's national identity. For North Macedonia, affirming a distinct identity is a cornerstone of statehood, particularly after gaining independence from Yugoslavia in 1991. Bulgarian claims, therefore, are perceived as an existential threat rather than a starting point for dialogue. Therefore, the Commission was perceived as a platform where the national interest (or national perceptions and convictions) should be defended and protected. This dynamic has fueled nationalist rhetoric in both countries. In North Macedonia, political leaders have frequently emphasized their distinct identity to rally domestic support, while in Bulgaria, assertions about the "Bulgarian origins" of the Macedonians are often used to bolster national pride.

The second problem was the over-politicization of historical disputes. The Commission was subordinated to the governments of both countries; its decisions were non-binding and subject to political approval. Therefore, the Commission's work was seen as a zero-sum game, with victories for one government perceived as losses for the other. Intensifying nationalistic moods in both countries have made compromise politically costly, as leaders risk alienating voters by appearing to concede to the other side. So, politicians interfered in the work of scholars (directly or indirectly, by publicly commenting on the Commission's efforts). The burden of politically charged expectations curtailed the independence of the Commission, undermining its ability to serve as a platform for genuine dialogue. Rather than facilitating cooperation, the Commission has struggled to reach consensus, and its work has been marked by continued deadlock and disagreement.

Thirdly, in both countries, critically reflecting on national history is very rare, and sound historical research is lacking. The Commission has no financial and technical support, which limits its ability to conduct comprehensive research and foster effective dialogue. Hence, meetings often devolve into stalemates, as each side insists on its narrative. This lack of consensus has perpetuated mutual mistrust and hindered meaningful dialogue. Fourth, the Commission worked under deadlines and the expectation of politicians to reach an agreement quickly, which also did little to encourage deep reflection on shared history.

The work of the Commission was exploited by nationalistic movements aimed at garnering support at the expense of constructive dialogue. In Bulgaria, right-wing and nationalist factions have consistently resisted any efforts to soften the country's stance on the Macedonian question. These groups continue to view the recognition of Macedonian identity as a threat to Bulgarian national unity, instrumentalizing this issue to rally public support. Similarly, in North Macedonia, nationalist groups have resisted any attempts to acknowledge Bulgarian influence on Macedonian history, fearing that it would undermine their claims to a distinct

national identity. The rise of nationalist rhetoric in both countries has created a political climate in which compromise is seen as a betrayal of national interests. This has made it difficult for political leaders to take the bold steps necessary to address the core issues. While both governments have engaged in formal negotiations, they have done so with one eye on domestic political pressures, which has often resulted in half-hearted commitments to reconciliation.

One of the most significant shortcomings in the reconciliation process has been the absence of a neutral mediator (for example, UNESCO) to ensure impartial discussions and provide know-how and insights from other reconciliation processes. Independent, impartial actors who could guide the process and build trust are notably absent, leaving reconciliation efforts vulnerable to political interference and manipulation. A neutral mediator could have provided a balanced platform for dialogue, alleviating tensions and fostering mutual understanding. For example, the EU or other international organizations could have played a more active role in mediating discussions and ensuring that both sides adhered to agreed-upon principles. The lack of such mediation has allowed historical and political grievances to dominate the process, further entrenching divisions.

6. EU Integration and the Negative Role of External Pressure

The European Union has wielded major influence on the reconciliation process in the Western Balkans. However, while aspirations toward EU accession have provided a platform for dialogue, the EU's role in the process has been inconsistent and, at times, counterproductive, particularly in pushing for the resolution of bilateral disputes with Bulgaria as a precondition for North Macedonia's EU integration.

EU enlargement policies have been instrumental in fostering some cooperation between Bulgaria and North Macedonia, particularly by tying the resolution of historical disputes to North Macedonia's accession to the EU. However, the EU's approach has often been criticized for focusing too heavily on political expediency and short-term solutions rather than pushing for meaningful and long-lasting reconciliation. The EU's eagerness to expedite the integration of the Western Balkans has led to compromises that sometimes fail to address the underlying issues of identity and history.

For instance, Bulgaria's veto of North Macedonia's EU accession talks in 2020, in response to disagreements over historical issues and the treatment of the Bulgarian minority, exposed the limitations of EU-mediated diplomacy. Although the EU has repeatedly urged both countries to engage in dialogue, its attempts to mediate have often fallen short of securing real progress. The EU's focus on

achieving formal agreements and quick resolutions, rather than fostering genuine reconciliation, has left the root causes of the conflict unaddressed.

Furthermore, the EU's inconsistent approach to enlargement has created an environment where bilateral issues, such as the Bulgarian-Macedonian dispute, are treated as temporary obstacles to be negotiated away rather than fundamental issues that must be confronted head-on, thereby perpetuating a culture of appeasement, where superficial agreements are made to satisfy the EU's demands for progress, rather than insisting on substantial, even if difficult, solutions.

7. Conclusion

The Bulgaria-North Macedonia conflict centers on conflicting interpretations of history, national identity, and cultural heritage. The bilateral dispute revolves around more abstract and divisive identity-related issues, making the path to reconciliation less tangible. The process remains predominantly state-led, leaving public perceptions largely unchanged. Without similar institutional and societal foundations, the reconciliation process remains fragile. A lack of sustained efforts and public buy-in risks long-term stagnation, preventing meaningful progress. External actors, most notably the EU, have struggled to mediate effectively, leaving the two countries deadlocked in a cycle of distrust and recrimination.

Reconciliation is not about erasing differences but embracing them as a foundation for mutual respect and cooperation. By drawing on the lessons of Polish-German reconciliation, Bulgaria and North Macedonia can create a roadmap for lasting peace. This process must prioritize trust-building, shared economic and cultural initiatives, and the establishment of enduring institutions that transcend political circles.

© 2025 by Institute of European Studies | Creative Commons License: CC BY 4.0