

Љубомир Пшенка\*  
Слободни истраживач  
(бивши заменик амбасадора  
Чешке Републике у Скопљу)  
Праг, Република Чешка

<https://doi.org/10.18485/sres.2024.3.2.1>  
UDK 323.1(4-12)  
323.1(497-15)  
*Прейходно саопшћење*  
Примљен: 10.12.2024.  
Прихваћен: 25.12.2024.

## НЕКОЛИКО РАЗМИШЉАЊА О ДИНАМИЦИ ДИЈАЛОГА У ЈУГОИСТОЧНОЈ ЕВРОПИ И УЛОЗИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*\*

Овај рад нема амбицију да понуди комплексан преглед дијалога у Југоисточној Европи, већ нуди неколико идеја и утисака инспирисаних пројектом „Мој херој, твој непријатељ: историјски наративи у изградњи националног идентитета у региону Средње, Источне и Југоисточне Европе”. С обзиром на географски обим, пројекат се првенствено фокусира на односе и дијалог између Северне Македоније и Бугарске, као и на дијалог Косова\* и Србије. У том контексту, одражава се на улогу Европске уније у вођењу дијалога на Западном Балкану и на њену укупну позицију у региону.

Пројекат „Мој херој, твој непријатељ” отворен је у Охриду, у непосредној близини места где је (нешто више од годину дана након тога) извршена имплементација анекса Споразума о путу нормализације између Косова\* и Србије (названог и „Охридски споразум”), о коме су преговарали и који су договорили председник Србије Александар Вучић и косовски\* премијер Аљбин Курти.

Нажалост, сваку наду да ће споразум представљати искорак на путу српско-косовског помирења убрзо су, као и обично, уништили недостатак воље страна да га уопште и потпишу, као и каснији пораст тензија и низ несрећних инцидената. Слично томе, односи између Северне Македоније и Бугарске нису испунили оно што се очекивало од Преговарачког оквира за Северну

---

\* lubomir\_psenka@mzv.cz

\*\* 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.

\* Ова ознака не прејудуцира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом СБ УН 1244 и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

Македонију или такозваног француског предлога, усвојеног пре скоро две године. Непостојање довољне политичке подршке у Северној Македонији спречило је усвајање уставних промена постављених Преговарачким оквиром, што је био услов за завршетак уводне Међувладине конференције и отварање првих кластера преговора.

## 1. Европска унија у првом плану?

Процеси дијалога или помирења на Западном Балкану су на много начина међусобно повезани са процесом европских интеграција. Из перспективе Европске уније, добросуседски односи су главни стуб политике суседства ЕУ,<sup>1</sup> као и „суштински елемент процеса проширења ЕУ”.<sup>2</sup> Стратешки документ ЕУ о Западном Балкану наглашава да постоји истакнута потреба да се уложи напори за помирење и, штавише, наводи да је интеграција земаља Западног Балкана у „сопственом политичком, безбедносном и економском интересу Уније”.<sup>3</sup>

По овој логици, Европска унија је предодређена да на више начина игра истакнуту улогу у процесима помирења у региону. Међутим, како изгледа да процес интеграције стагнира, чини се да се у последњих годину дана и улога Уније и њен политички утицај смањују. Једна од највећих предности ЕУ у том погледу треба да буде њена „гравитациона моћ”. Другим речима, амбиција за улазак у Европску унију у теорији треба да мотивише земље кандидате да уложе озбиљан напор како би дошло до помирења (уз реформски жар на маратонском путу ка европским правним тековинама - *acquis*). С тим у вези, чини се да значај овог фактора опада и због све већег осећања да је приступање ЕУ „плод који виси превисоко”. Ово служи као згодно оправдање за оне који тврде да је примена европских правних тековина узалудна, јер на крају не прави никакву разлику. Овај недостатак напретка, заузврат, фрустрира неке заинтересоване стране у ЕУ.

„Замор од проширења” у контексту Западног Балкана је на неки начин разумљив. Недостатак напретка фрустрира и ЕУ и земље кандидате, јер свака од њих има различито мишљење о томе где лежи главни проблем. Међутим, човек може да промени само сопствени став, па се избор своди

---

<sup>1</sup> Уговор о Европској унији, члан 8.

<sup>2</sup> „(...) добросуседски односи и регионална сарадња, који остају суштински елементи процеса проширења, као и Процеса стабилизације и придруживања”. Council Conclusions on North Macedonia and Albania from 18. 7. 2022, Ref. No 11440/22, para 3.

<sup>3</sup> Кредибилна перспектива проширења и појачан ангажман ЕУ на Западном Балкану. Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стразбур, 6. 2. 2018 COM(2018) 65.

на одустајање од виших амбиција или на покушај да се истраже неки нови приступи.

Иако се не залажем за ублажавање критеријума за приступање или принципа условљавања, примена аквиса (скуп заједничких права и обавеза које су обавезујуће за све чланице ЕУ) није једини изазов у многим случајевима. Европска унија би требало да размотри пружање веће помоћи земљама кандидатима у решавању кључних политичких питања, која ометају напредак у приступању, пре свега, у сопственом интересу.

Постоји све већа забринутост да кредибилитет Европске уније опада на Западном Балкану. Ако се овај тренд настави, то би дугорочно могло довести до ерозије поштовања и утицаја ЕУ и њених држава чланица у региону. Заузврат, ова ерозија може поткопати глобалне амбиције и стратешке циљеве ЕУ. Ова ситуација посебно забрињава с обзиром на тренутни геополитички контекст, где је ЕУ кључно да задржи снажно присуство, посебно у свом непосредном суседству. Сада постоји ризик да ће се Западни Балкан, регион који је доследно идентификован као будући део ЕУ од самита у Солуну 2003. године, удаљити, што би могло да створи прилике другим глобалним силама, попут Русије и Кине, да повећају свој утицај. Ово не би представљало само застој у проширењу ЕУ, већ би утицало и на стабилност региона.

## 2. Приштина–Београд?

Европска унија је од 2011. године уложила значајне напоре да олакша дијалог Косова\* и Србије или Приштине и Београда. Поврх тога, постојале су и мисије, као што је ЕУЛЕКС, те значајна финансијска подршка. Нажалост, упркос свему томе, одрживи напредак ка нормализацији билатералних односа између Косова\* и Србије изгледа далеко. „Охридски споразум”, који је био осуђен на пропаст од тренутка када је објављен, а каснији развој догађаја показује да нема много наде да ће доћи до преокрета у садашњој политичкој ситуацији у региону.

Међутим, оставимо по страни унутрашњу и регионалну политичку динамику и будуће перспективе. Косовско друштво остало је у међувремену дубоко подељено, са албанским и српским компонентама које живе одвојено. Неки од учесника пројекта „Мој херој твој непријатељ” са Косова\*, и косовски Срби и Албанци, изнели су мишљење да дијалог Косова\* и Србије треба да буде допуњен (или да добије предност) дијалогом Косова\* и Косова\*, односно дијалогом између косовских Срба и косовских Албанаца.

Ово сугерише да би већи нагласак требало ставити на подршку међуетничком дијалогу и помирењу у оквиру издашне финансијске помоћи Европске уније. Пресудну улогу у овом погледу требало би да има цивилно

друштво, што је такође у складу са приоритетима и смерницама ЕУ.<sup>4</sup> Позитивни помаци у међуетничком суживоту на Косову могли би да утичу на динамику дијалога Приштине и Београда, иако је тешко рећи на који начин.

Током пројекта „Мој херој, твој непријатељ” учесници су изнели неколико занимљивих предлога о могућим иницијативама, фокусирајући се углавном на сарадњу са медијима. То је укључивало успостављање редовних састанака уредника и албанских и српских медија на Косову\*, оживљавање медијског удружења, покретање заједничких иницијатива за борбу против насиља над новинарима или реализовање заједничких албанско-српских емисије. Мотив који се понавља јесте језичка баријера.

### 3. Није наш посао?

Случај Северне Македоније и њених разлика са суседима, посебно са Бугарском, а раније са Грчком, на први поглед може изгледати као мање интензиван, дубок или сложен од односа између Косова\* и Србије или ситуације у Босни, али је далеко од тога да је једноставан и посебан је на свој начин. Пре свега, то се тиче држава/државе ЕУ, што га чини прилично деликатним, а недостатак методологије понекад доводи институције ЕУ до недоумица, што на неки начин отежава њихово укључивање.

Између првог бугарског вета 2020. године и усвајања Преговарачког оквира било је неколико покушаја да се посредује у постизању разумевања између две земље, које су покретале земље које су председавале Саветом ЕУ, као што су Немачка или Португал. На крају је за време француског председавања Саветом представљен Преговарачки оквир, који је на крају и усвојен. Потом је Чешка током свог председавања настојала да промовише дијалог између цивилног друштва двеју земаља, док је током белгијског председавања покренут пројекат чији је циљ посредовање у усвајању уставних промена у македонском политичком окружењу.

Пошто је Преговарачки оквир прихваћен, ЕУ и водеће државе чланица ЕУ теже томе да процес поједноставе тако што ће га упутити Северној

---

<sup>4</sup> Укључивање цивилног друштва је истакнуто у вези са планом проширења у Смерницама DG NEAR за подршку ЕУ цивилном друштву у региону проширења 2021–2027, стр. 3, према којем цивилно друштво, као суштински актер у агенди проширења, „такође доприноси процесима регионалне интеграције и помирења”. Слично томе, Одлука Комисије о имплементацији од 10. 12. 2021. о усвајању Програмског оквира Инструмента претприступне помоћи (IPA III) за период 2021–2027. наводи међу приоритетима Прозора 2 и приоритет „подршка међуљудским контактима, као и напорима о регионалној сарадњи, помирењу и добросусудским односима”. Савет Европске уније, Закључци Савета о мировном посредовању

Македонији, наводећи да је лопта сада на њеној страни терена. Како год било, то не мења ситуацију која је неповољна како за Северну Македонију, тако и за Бугарску и ЕУ.

Усвајање Преговарачког оквира представљало је, на овај или онај начин, прилику да се крене напред, али она нажалост није искоришћена, углавном због унутрашњих подела у Северној Македонији. Није помогло ни то што је већина међународних актера – уморних од овог заморног питања – одлучила да ово сматра закљученим. Овај приступ је на неки начин разумљив, али постоји ризик да то може изазвати додатне проблеме у будућности. Чак и ако Северна Македонија спроведе уставне промене, добросуседски односи и даље представљају сложено питање за земљу, а дугорочна подршка на овом пољу могла би за њу бити веома корисна.

Слично томе, као што је горе наведено у косовском контексту, подршка билатералном и регионалном дијалогу цивилног друштва представља јасан пут који треба следити, у складу са вредностима, приоритетима и званичним документима ЕУ. Понекад, посредовање или слична помоћ, како у интерном тако и у билатералном контексту, могу бити од велике користи. Међутим, чак и ако постоји воља за пружање ове врсте подршке, може се појавити технички проблем – како је обезбедити на време, флексибилно и фокусирано.

#### **4. Сива зона**

Не мањкају средства из ЕУ усмерена ка Западном Балкану. Само у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) на Западном Балкану годишње се троши око 1,5 милијарди евра. Такође, постоје стотине висококвалификованих стручњака у службама Европске комисије, Европске службе за спољне послове, Делегација ЕУ у земљама Западног Балкана итд. Већина ИПА ресурса је намењена подршци спровођењу неопходних политичких и економских реформи, чиме се припремају за права и обавезе које долазе са чланством у ЕУ. Међутим, због дугорочног планирања и имплементације, ИПА недостаје флексибилност.

Свакако не желим да доводим у питање значај претприступне помоћи. Међутим, поставља се питање какав се ниво ефикасности и одрживости ове подршке може очекивати када заинтересоване стране не верују да их реформски напори могу приближити Европској унији због непремостивих политичких препрека и, самим тим, због недовољне мотивације. Можда би део ових ресурса могао бити боље искоришћен на другачији начин, посебно зато што постоје погоднији инструменти, попут неких ФПИ програма (ЕР-МЕС пројекат, на пример) веома ограниченог обима.

Европска унија поседује свеобухватан оквир за посредовање и олакшавање дијалога са добро развијеном методологијом, која укључује, између

осталог, концепт о посредовању, упутства за мировно посредовање и друго. Такође, постоји велики број специјализованих актера у посредовању, укључујући у то и специјалне представнике и специјалне изасланике или Тим за подршку посредовању, као и финансијска средства. Ипак, док у случају питања Србије и Косова\* постоји прилично чврст механизам вођења дијалога, случај Северне Македоније показује да овај механизам има ограничења.

Можда је главни проблем то што се питања Северне Македоније са добросуседским односима не уклапају у оквир посредовања ЕУ, јер је посредовање дефинисано као „кључни алат за превенцију и решавање сукоба и изградњу мира у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике када се решавају ризици по мир”,<sup>5</sup> што не одговара овом случају. Као што је раније поменуто, укључене су државе чланице ЕУ, што ово питање чини веома деликатним. С друге стране, не постоје строге границе и „Савет позива на благовремено, проактивније и одлучније ангажовање ЕУ у спречавању и решавању сукоба”.

Лидери ЕУ на високом нивоу, попут председника Савета ЕУ или Комисије, повремено улажу напоре у посредовање, као што је рад специјалног представника за дијалог Београда и Приштине и друга регионална питања Западног Балкана, али ти напори нису редовни.

Такође, као што је већ поменуто, председавања неких земаља ЕУ значајно су допринела напретку. Међутим, колико год ови напори били похвални, постоји неколико недостатака који их поткопавају – углавном су то краткорочна перспектива, недостатак континуитета и варијације у приоритетима које постављају различите земље које председавају Саветом. Можда би било корисно подржати неке од ових иницијатива и када истекне мандат председавања. Такође, ангажовање држава чланица које делују у име ЕУ, уз подршку служби ЕУ и буџета, не мора бити ограничено на улогу председавања, како је предвиђено чланом 28 Уговора о Европској унији. Могу се ад хок истражити креативни начини подршке активностима држава чланица или њихових група.

## 5. Коришћење искустава и научених лекција

Један од начина на који ЕУ помаже земљама кандидатима током процеса придруживања јесте механизам братимљења, који олакшава сарадњу између ових земаља и држава чланица ЕУ, које су већ спровеле сличне реформе. Иако се овај механизам првенствено бави техничким питањима, могао би се такође ефикасно проширити тако да покрије апстрактнија и сложенија питања.

---

<sup>5</sup> EU, ST-13573-2020-INIT, Council of the European Union, Council Conclusions on EU Peace Mediation, ST-13573-2020-INIT, Brussels, 7 December 2020, Art. 1.

Најефикаснија размена искустава се често дешава између културно и историјски сличних земаља. У случају Западног Балкана, државе чланице ЕУ из централне и источне Европе, које су се сусреле (а понекад се и даље сусрећу) са сличним изазовима, служе као природни партнери. Постоји неколико успешних примера суочавања са историјским наративима, превазилажења политичких подела и промовисања етничког помирења, који су често у вези са последицама светских ратова, масовним расељавањима, питањима мањина и променама граница. Значајни примери су чешко-немачки и пољско-немачки дијалог, као и сарадња земаља у оквиру Вишеградске групе, коју лидери Западног Балкана често наводе као модел.

Иако сва питања нису у потпуности решена, ови примери показују да историјске несугласице у великој мери престају да буду главна препрека за данашњи суживот и сарадњу.

Пројекат „Мој херој, твој непријатељ: Историјски наративи у изградњи националног идентитета у региону Централне, Источне и Југоисточне Европе” представља вредан пример размене искустава Централне Европе са Западним Балканом. Његов концепт црпи инспирацију из успешног пројекта из 2011. године „Мој херој, твој непријатељ: слушање да разумемо” и из накнадних догађаја. Оба пројекта подржао је Међународни вишеградски фонд, који је истакнути симбол средњоевропске сарадње и инспирације. Ова инспирација се укоренила на Западном Балкану, јер је Међународни вишеградски фонд служио као модел за Западни Балкан и пружио значајну подршку током његовог оснивања и развоја.

## **6. Резиме и завршне напомене**

Кључна претпоставка овог есеја јесте да би на позицију и кредибилитет Европске уније – како на Западном Балкану, тако и шире – могли утицати активнији и амбициознији ангажмани у напорима за помирење, процесима дијалога и решавања билатералних питања, која ометају процес интеграције. Европска унија је у више наврата потврђивала своју посвећеност прихватању земаља Западног Балкана као будућих држава чланица. Да би делотворније показала ову посвећеност, ЕУ би требало да размотри усвајање проактивнијег приступа и преиспита постојеће стратегије.

Да би понудио неке конкретније сугестије, овај есеј цитира предлоге учесника пројекта „Мој херој, твој непријатељ”, сугеришући да више пажње треба усмерити на дијалог унутар друштва Косова\* уместо на претерано фокусирање на однос Косова\* и Србије. Штавише, у овом тексту се залажемо и за то да ЕУ подржи Северну Македонију у њеним напорима да унапреди добросуседске односе. Есеј такође истражује могућност да државе чланице,

углавном из централне Европе, размене искуства у помирењу са земљама Западног Балкана.

С обзиром на то да њена привлачна моћ помало бледи и да у великој мери зависи од њене меке моћи, алати ЕУ су ограничени. Међутим, у складу са својим званичним документима, њен очигледан избор је да се окрене цивилном друштву. Више на политичком нивоу хвале вредни, али раштркани напори земаља које председавају Саветом ЕУ могли би да искористе флексибилнију подршку ЕУ како би неке од њихових иницијатива трајале и након мандата. Слично томе, могу се истражити начини за оснаживање ад хок иницијатива држава чланица. Пре свега, вредело би подржати високог представника и Европску службу за вањске послове (EEAS) у усвајању проактивнијег и амбициознијег става у овој области. Поред тога, треба дати приоритет проналажењу флексибилнијих финансијских средстава за подршку активностима које води ЕУ, као што су одређени програми FPI (нпр. ERMES пројекти).

Лако је коментарисати и давати препоруке, док је мењати ствари много теже, посебно у тако сложеном механизму као што је ЕУ. Ипак, уколико ЕУ жели да преокрене ситуацију, требало би да тражи нове начине да најефикасније искористи своје ресурсе и, што је најважније, да пронађе вољу да заиста спроведе своје политике – не онако како је навикла, већ онако како је потребно. Јер, ако у томе не успе, можда ће други актери бити успешнији.



**Lubomír Pšenka\***

Independent Researcher

(Former Czech Deputy Ambassador at  
the Embassy of the Czech Republic in Skopje)  
Prague, Czech Republic

## **A FEW REFLECTIONS ON THE DYNAMICS OF DIALOGUE IN SOUTH EAST EUROPE AND THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION\*\***

This paper does not aspire to offer a complex overview of the dialogue in Southeast Europe but rather presents a few ideas and impressions inspired by the project “My Hero Your Enemy: Historical Narratives in National Identity Building in CEE and SEE Region.” Given the project’s geographical scope, it primarily focuses on the relations and dialogue between North Macedonia and Bulgaria, as well as Kosovo\* and Serbia. In this context, it reflects on the role of the European Union in the dialogue process in the Western Balkans and its overall position in the region.

The opening event of the “My Hero, Your Enemy” project took place in Ohrid, very close to the place where (and just a little more than one year after) the annex concerning the implementation of the Agreement on the path to normalization between Kosovo\* and Serbia (also called the “Ohrid Agreement”) was negotiated and agreed between the Serbian president Aleksandar Vučić and Kosovar prime minister Albin Kurti.

Unfortunately, any hopes of the agreement being a breakthrough on the path to the Serbian-Kosovar reconciliation were soon dashed, as usual, by the parties’ unwillingness to sign it and the subsequent rise of tensions and a series of regrettable incidents. Similarly, relations between North Macedonia and Bulgaria have fallen short of expectations since the endorsement of the Negotiating Framework for North Macedonia, or the so-called French Proposal, almost two years ago.

---

\* lubomir\_psenka@mzv.cz

\*\* 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.

\* This designation is without prejudice to positions on its contested status and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Failure to muster sufficient political support in North Macedonia prevented the approval of the constitutional changes set by the Negotiating Framework as a condition for concluding the introductory Intergovernmental Conference and opening the first negotiation clusters.

## 1. EU at the Forefront?

In many ways, the dialogue or reconciliation processes in the Western Balkans are interconnected with the EU integration process. From the European Union's perspective, good neighborly relations are the main pillar of the EU neighborhood policy,<sup>1</sup> as well as an "essential element of the EU enlargement process."<sup>2</sup> The EU's strategic document on the Western Balkans emphasizes a prominent need for reconciliation efforts and, moreover, states that the integration of the Western Balkan countries is in the "Union's very own political, security and economic interest."<sup>3</sup>

By this logic, the European Union is predestined to play a prominent role in the reconciliation processes of the region in several ways. However, as the integration process appears to be stalling, the role of the EU and the impact of its politics seems to have been diminishing in the last year. One of the biggest assets of the EU in this regard should be its "gravitation power." In other words, in theory, the ambition to join the European Union should motivate the candidate countries to make serious reconciliatory efforts (along with enthusiasm for reforms in the marathon towards the European *acquis*). In this regard, the significance of this factor seems to be declining due to the growing sentiment that EU accession is a fruit hanging too high. This provides a convenient rationale for those who argue that implementing the *acquis* is futile since it ultimately makes no difference. This lack of progress, in turn, frustrates some EU stakeholders.

"Enlargement fatigue," in the context of the Western Balkans, is understandable. The lack of progress frustrates both the EU and the candidate countries, with each having a different opinion about where the main problem is. But one can only change one's own attitude, so the choice is between resigning oneself and giving up on higher ambitions and attempts to explore some new approaches.

---

<sup>1</sup> Treaty on European Union, article 8.

<sup>2</sup> "...good neighbourly relations and regional cooperation, which remain essential elements of the enlargement process as well as of the Stabilization and Association Process." Council Conclusions on North Macedonia and Albania, 18 July 2022, Ref. No 11440/22, para 3.

<sup>3</sup> A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65.

While I do not advocate relaxing the accession criteria or principles of conditionality, the implementation of the *acquis* (a body of common rights and obligations that is binding to all EU member states) is not the only challenge in many cases. The European Union should consider providing more assistance to the candidate countries to resolve key political issues hindering their progress towards accession and should do so primarily for its own interest.

There are growing concerns that the credibility of the European Union is declining in the Western Balkans. If this trend continues, it could lead to an erosion of respect for and influence of the EU and its member states in the region in the long term. In turn, this erosion may undermine the EU's global ambitions and strategic objectives. This situation is particularly troubling given the current geopolitical context, where the EU must ensure a strong presence, especially in its immediate neighborhood. The Western Balkans, a region consistently identified as a future part of the EU since the Thessaloniki summit in 2003, now risks drifting away, potentially creating opportunities for other global powers, such as Russia and China, to increase their influence. This would be a setback not only for EU enlargement but also for the stability of the region.

## **2. Pristina-Belgrade?**

Since 2011, the European Union has invested significant efforts to facilitate and encourage the Kosovo\*-Serbia or Pristina-Belgrade dialogue. On top of that, it has deployed missions such as EULEX and provided considerable financial support. Unfortunately, despite all those efforts, sustainable progress towards normalizing bilateral relations between Kosovo\* and Serbia seems far off. The “Ohrid Agreement,” which was doomed from the moment it was announced, and the subsequent developments show that there is not much hope of a turnabout in the current political landscape in the region.

Regardless, let us leave internal and regional political dynamics and future prospects aside – meanwhile, Kosovo\* society remains deeply divided, with its Albanian and Serbian sections living separately. Some of the participants in the “My Hero Your Enemy” from Kosovo\*, both Kosovo Serbs and Albanians, have voiced the opinion that a Kosovo\*-Serbia dialogue should be complemented (or given an advantage) with a Kosovo\*-Kosovo dialogue between the Kosovo Serbs and Kosovo Albanians.

This suggests that more emphasis should be placed on supporting interethnic dialogue and reconciliation with the European Union's generous financial assistance. The crucial role in this process should be played by civil society, which is

also in line with the EU priorities and guidelines.<sup>4</sup> Positive developments in the interethnic coexistence in Kosovo\* might influence the dynamics of the Pristina-Belgrade dialogue, even though it is hard to say in what way.

During the “My Hero, Your Enemy” events, the participants put forward several interesting suggestions on possible initiatives, focusing mainly on media-related collaboration. Those included establishing regular meetings of the editors of Kosovo-Albanian and Kosovo-Serbian media, the revival of a media association, joint initiatives to combat violence against journalists, or joint Albanian-Serbian broadcasts. A recurrent motif is the language barrier.

### **3. Not our Business?**

The case of North Macedonia and its differences with neighbors, particularly with Bulgaria and earlier with Greece, may appear at first glance less incendiary, deep, or complex than the Kosovo\*-Serbia relations or the situation in Bosnia, but it is far from simple and is peculiar in its own way. First of all, it concerns an EU Member State(s), which makes it quite a delicate matter, and the absence of methodology sometimes puts the EU institutions at a loss, making it difficult for them to get involved in some way.

Between the first Bulgarian veto in 2020 and the adopted Negotiating Framework, several attempts were made to mediate an agreement between the two countries initiated by the EU Council Presidencies, such as the German or Portuguese Presidencies. In the end, it was a Presidency – the French – that presented the Negotiating Framework that ultimately went on to be adopted. Afterward, the Czech Presidency sought to promote civil society dialogue between the two countries, while the Belgian Presidency launched a project aimed at mediating the adoption of constitutional changes in the Macedonian political landscape.

After the adoption of the Negotiating Framework, the attitude of the EU and leading EU Member States tends to be simplified by pointing towards North Macedonia and arguing that the ball is in its court. Be that as it may, it does not change the situation, which remains unfavorable for North Macedonia as well as for Bulgaria and the EU.

---

<sup>4</sup> The involvement of the civil society is highlighted as part of the enlargement agenda in the DG NEAR Guidelines for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021–2027, p. 3, which sees the civil society as an essential player in the enlargement agenda that can “also contribute to regional integration and reconciliation processes.” Similarly, the Commission Implementing Decision of 10 December 2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) III Programming Framework for the period 2021–2027 lists among the priorities of Window 2 “support people-to-people contacts as well as efforts on regional cooperation, reconciliation and good neighbourly relations.”

One way or another, the adoption of the Negotiating Framework presented an opportunity to move forward, which was unfortunately not taken, mainly due to the internal divisions in North Macedonia, but it also did not help that most international stakeholders – fatigued by this tedious issue – decided to consider the matter closed. Understandable as this approach may be, it risks bringing more problems in the future. Even if North Macedonia implements constitutional changes, good neighborly relations remain a complex issue for the country, and it could benefit greatly from long-term support in this field.

Similarly, as suggested above in the Kosovar context, support for bilateral and regional civil society dialogues is a clear path to follow, in line with the EU values, priorities, and official documents. At times, readily provided mediation or similar assistance both in the internal and bilateral context might be highly beneficial. However, even if there is a will to provide this kind of support, a technical problem might arise – how can it be provided in a timely, flexible, and focused manner?

#### **4. Grey Zone**

There is no lack of resources directed from the EU to the Western Balkans. Approximately €1.5 billion is spent annually on the Western Balkans under the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) alone. Also, there are hundreds of highly skilled experts in the bodies of the European Commission, European External Action Service, EU Delegations in the Western Balkan Countries, etc. Most IPA resources are intended to support the implementation of the necessary political and economic reforms, preparing candidate countries for the rights and obligations that come with EU membership. However, because of long-term programming and implementation rules, the IPA lacks flexibility.

I certainly do not want to question the importance of pre-accession assistance. However, a question comes to mind – what level of efficiency and sustainability of this support can be expected when the stakeholders do not believe that their reform effort can bring them closer to the European Union because of the insurmountable political obstacles and, therefore, dwindling motivation? Perhaps some of these resources might be put to better use, especially since more suitable instruments, such as some FPI programs (the ERMES project, for instance) are very limited in scope.

The EU possesses a comprehensive framework for mediation and dialogue facilitation with a well-developed methodology, including, i.a., the Concept on Mediation, Peace Mediation Guidelines, etc. There are also many specialized actors in mediation processes, including Special Representatives, Special Envoys, Mediation Support Teams, and financial resources. Yet, while in the case the of

Kosovo\*-Serbian issue, there is quite a robust dialogue structure in place, the case of North Macedonia shows the limits of this mechanism.

Perhaps the chief problem is that North Macedonia's issues with its good neighborly relations do not fit the EU mediation framework, where mediation is defined as the "key tool of conflict prevention and resolution and peacebuilding under the Common Foreign and Security Policy when addressing risks to peace,"<sup>5</sup> which is far from being the case. As mentioned earlier, EU Member States are involved, which makes the issue very delicate. On the other hand, there are no strict boundaries, and the "Council calls for timely, more proactive and resolute EU engagement in conflict prevention and resolution."

There are some intermittent high-level facilitation efforts on the part of the EU leaders, such as Presidents of the EU Council or Commission, but these efforts are not regular, such as the work of the Special Representative for the Belgrade-Pristina Dialogue and other Western Balkan regional issues.

Also, as mentioned above, some EU Presidencies have contributed significantly to the progress. However, commendable as these efforts are, there are a few flaws that undermine them – mainly the short-term perspective, lack of continuity, and variations in priorities between presidencies. It might be helpful to provide support to some such initiatives beyond the presidency mandate. Also, the engagement of Member States acting on behalf of the EU, with the support of EU services and the budget, need not be limited to the Presidency role as foreseen in Article 28 of the Treaty on European Union. Ad hoc creative ways of supporting Member States' activities or their groups can be explored.

## **5. Making Use of Past Experiences and Lessons Learned**

One of the ways the EU assists candidate countries in their accession process is through the twinning mechanism, which facilitates collaboration between these countries and the EU Member States that have already undertaken similar reforms. While this mechanism primarily addresses technical matters, it could also be effectively expanded to cover more abstract and complex issues.

The most effective exchange of experiences often occurs between culturally and historically similar countries. In the case of the Western Balkans, Central and Eastern European EU Member States, which have encountered (and sometimes continue to encounter) similar challenges, serve as natural partners. There are several successful examples of addressing historical narratives, overcoming political divisions, and promoting ethnic reconciliation, often relating to the aftermath of

---

<sup>5</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on EU Peace Mediation*, ST-13573-2020-INIT, Brussels, 7 December 2020, Art. 1.

the world wars, mass displacements, minority issues, and border changes. Notable examples include the Czech-German and Polish-German dialogues, as well as the Visegrad cooperation, which Western Balkan leaders frequently cite as a model.

Although not all issues have been fully resolved, these examples demonstrate that historical grievances have, to a large extent, ceased to be major obstacles to present-day coexistence and cooperation.

The project “My Hero Your Enemy: Historical Narratives in National Identity Building in the CEE and SEE Region” provides a valuable example of Central European experiences being shared with the Western Balkans. Its concept draws inspiration from the successful 2011 project “My Hero, Your Enemy: Listening to Understand,” and its follow-up events. Both projects were supported by the International Visegrad Fund, which is a prominent symbol of Central European cooperation and inspiration. This inspiration took root in the Western Balkans, as the International Visegrad Fund served as a model for the Western Balkan Fund and provided substantial support during its establishment and development.

## **6. Summary and Closing Remarks**

The key assumption of this essay is that the European Union’s position and credibility—both in the Western Balkans and beyond—could benefit from a more active and ambitious engagement in reconciliation efforts, dialogue processes, and addressing bilateral issues that hinder the integration process. The EU has repeatedly reaffirmed its commitment to welcoming Western Balkan countries as future member states. To demonstrate this commitment more effectively, the EU should consider adopting a more proactive approach and rethinking its existing strategy.

To offer some more concrete suggestions, this essay cites proposals put forward by participants of the “My Hero, Your Enemy” project, suggesting that more attention be directed towards the Kosovo-Kosovo dialogue instead of over-focusing on the Kosovo\*-Serbia relationship. Furthermore, this paper advocates for EU involvement in supporting North Macedonia in its efforts to improve good neighborly relations. The essay also looks into sharing the reconciliation experiences of Member States, mainly from Central Europe, with the Western Balkan countries.

With its appeal somewhat fading and being largely dependent on soft power, the EU’s toolbox is limited. However, in line with its own official documents, the obvious choice is to turn to civil society. On a more political level, the commendable but piecemeal efforts of the EU Council Presidencies could use more flexible support from the EU to extend some of their initiatives beyond the mandate. Similarly, ways to empower ad hoc initiatives of Member States can be explored. First of all, it would be worthwhile to support the High Representative and the European External Action Service (EEAS) in adopting a more proactive and ambitious stance

in this domain. Additionally, seeking more flexible financial resources to support EU-driven activities, such as certain FPI programs (e.g., ERMES projects), should be prioritized.

It is easy to comment and make recommendations, but changing things is much harder, especially in such a complex mechanism as the EU. Yet, if the EU wants to turn the tide, it should seek new ways to use its resources most efficiently and, most importantly, find the will to actually act on its policies – not in the way it is used to but in the ways that are needed. If it proves unable to do so, other actors might do better.