

Kompromis grecko-macedoński. Szanse na zakończenie sporu

Marta Szpala

12 czerwca premierzy Grecji Alexis Tsipras i Macedonii Zoran Zaew ogłosili wypracowanie kompromisowego rozwiązania trwającego od 1993 roku sporu o nazwę państwa. Skopje zgodziło się m.in. na zmianę konstytucyjnej nazwy państwa na Republika Macedonii Północnej, a w zamian Ateny odstąpią od blokowania integracji tego państwa z NATO i UE. Ostateczny tekst porozumienia ma zostać podpisany 16 czerwca podczas spotkania obu premierów nad granicznym jeziorem Prespa. W obu państwach porozumienie budzi wiele kontrowersji i jego wdrożenie nie jest przesądzone. Obecne ustalenia nie wykluczają ryzyka, że kolejne greckie rządy będą blokowały integrację Macedonii z UE i NATO. Niemniej sam fakt zawarcia porozumienia świadczy o determinacji obu stron, aby spór zakończyć.

Trudna droga do kompromisu

Uzgodniona konstytucyjna nazwa państwa Republika Macedonii Północnej (Republika Severna Makedonija/Republic of North Macedonia), zgodnie z głównym postulatem Grecji będzie używana *erga omnes* czyli zarówno w relacjach zagranicznych jak i na arenie wewnętrznej. Zastąpi ona zarówno nazwę Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM), pod którą Macedonia została przyjęta w 1993 roku do ONZ, stosowaną przez organizacje międzynarodowe i część państw w tym Grecję, jak i konstytucyjną nazwę Republika Macedonii, stosowaną przez większość państw utrzymujących z nią stosunki dyplomatyczne.

Skopje zobowiązało się do usunięcia z ustawy zasadniczej określeń mogących wskazywać na roszczenia terytorialne wobec greckiej prowincji o nazwie Macedonia, np. odniesienia do mniejszości macedońskiej za granicą. Greckim ustępstwem była natomiast zgoda na oficjalne określanie języka przymiotnikiem „macedoński”, uznając macedońską „tożsamość etniczną”. Ateny odrzuciły natomiast prawo do używania tego przymiotnika w odniesieniu do narodu i państwa. W konsekwencji władze w Skopje zgodziły się na zmianę w ciągu pięciu lat nazw instytucji państwowych i finansowanych ze środków publicznych na „północnomacedońskie”. W przypadku określenia obywatelstwa przyjęto sformułowanie: „obywatelstwo macedońskie/obywatel Republiki Macedonii Północnej”. Dotychczas ujawnione szczegóły porozumienia wskazują, że obie strony wypracowały kompromis, który uwzględnia interesy obu stron i pozwala obu rządów przedstawić go jako sukces.

Negocjacje macedońsko-greckie były prowadzone przez kancelarie premierów pod auspicjami mediatora z ramienia ONZ Matthew Nimetza. Uzgodnienia mają być realizowane

według ściśle określonego harmonogramu, który ma doprowadzić do ratyfikacji umowy przez grecki parlament do końca 2018 r. Pierwszym krokiem będzie ratyfikacja porozumienia przez macedoński parlament zwykłą większością głosów. Następnie ustawę powinien podpisać prezydent. Kolejnym krokiem ma być wycofanie sprzeciwu rządu w Atenach wobec rozpoczęcia przez UE negocjacji akcesyjnych z Macedonia (decyzja w tej sprawie mogłaby zapaść na posiedzeniu Rady UE 28-29 czerwca). Grecki rząd zobowiązał się też wycofać sprzeciw wobec zaproszenia Macedonii do NATO, co może skutkować pozytywną dla Macedonii decyzją Sojuszu już na szczycie w Brukseli 11-12 lipca br. Ateny podkreślają, że odblokowanie obu procesów będzie warunkowe i uzależnione od zmiany konstytucji Macedonii. Kwestia zmiany ustawy zasadniczej będzie jesienią br. poddana w Macedonii pod referendum. Ostatecznie zmianę konstytucji musi zatwierdzić parlament większością 2/3 głosów. Ostatnim krokiem w realizacji porozumienia ma być ratyfikacja umowy przez parlament Grecji wraz z ewentualnym protokołem do Traktatu Północnoatlantyckiego o akcesji Macedonii.

Premier Zoran Zaew, który objął władzę w Macedonii wiosną 2017 roku zerwał z praktykami rządzącej od 2006 roku prawicowej WMRO-DPMNE odwołującej się do haseł nacjonalistycznych, a przez to eskalującej napięcia wewnętrzne i w relacjach z sąsiadami. Zaew zdecydowanie opowiedział się za realizowaniem reform wymaganych przez UE, rozwiązywaniem wieloletnich sporów bilateralnych oraz za polityką przyjazną mniejszościom narodowym, w tym najliczniejszej mniejszości albańskiej (ok. 25 % społeczeństwa). Rząd Zaewa już w sierpniu 2017 roku zawarł porozumienie z Bułgarią, a w styczniu br. parlament przyjął korzystną dla mniejszości albańskiej ustawę językową. Porozumienie z Grecją wpisuje się w politykę Zaewa rozwiązywania trudnych kwestii uniemożliwiających integrację z UE i NATO i stabilizujących sytuację w państwie.

Wyzwania dla wdrożenia porozumienia

Kluczowym dla powodzenia procesu realizacji porozumienia będzie ściśle wypełnianie harmonogramu, co pozwoliłoby na zakończenie procesu do końca tego roku, a także przekonanie macedońskiego społeczeństwa do poparcia kompromisowego rozwiązania.

Według badań opinii publicznej z kwietnia br. ponad 47% respondentów sprzeciwiało się jakimkolwiek zmianom nazwy państwa, a blisko 45% etnicznych Macedończyków przedkładało sprawę utrzymania nazwy państwa nad integracją z UE i NATO. Za kompromisem zdecydowanie opowiada się natomiast mniejszość albańska. Kluczowym argumentem dla przekonania społeczeństwa byłyby pozytywne dla Macedonii decyzje Szczytu NATO i Rady UE. Ich podjęcie wymaga jednak szybkiej ratyfikacji porozumienia w macedońskim parlamencie (co nie powinno być problemem) oraz podpisu prezydenta Gorge Iwanowa, wywodzącego się z opozycyjnej partii WMRO-DPMNE. Prezydent ostro skrytykował uzgodnienia grecko-macedońskie, podobnie jak liderzy jego ugrupowania, którzy sprzeciwili się również zmianie konstytucji. Najprawdopodobniej weto prezydenta zostałoby odrzucone przez parlament, ale wydłużenie procesu ratyfikacji może skomplikować wdrożenie porozumienia.

Wyzwaniem dla rządu Zorana Zaewa będzie także organizacja referendum w sprawie zmiany konstytucji. Premier, chcąc osiągnąć jak najwyższą frekwencję zapewne będzie dążył do połączenia referendum z przedterminowymi wyborami parlamentarnymi.

Przełożyło by się to najprawdopodobniej także na lepszy wynik wyborczy partii Zaewa, co ułatwiłoby zbudowanie w parlamencie większości niezbędnej do zmiany konstytucji. Władze nie deklarują, czy referendum będzie miało charakter konsultacyjny, czy wiążący, ale jest mało prawdopodobne, żeby rząd zignorował wyniki głosowania w tak ważnej sprawie.

Opozycyjna WMRO-DPMNE będzie zapewne dążyła do storpedowania realizacji porozumienia odwołując się do haseł o zdradzie interesów narodowych. Krytycy porozumienia w Macedonii i w Grecji starają się także zniechęcić społeczeństwa do jego akceptacji podkreślając, że otwiera ono drogę do członkostwa Macedonii w NATO, co ich zdaniem jest sprzeczne z interesami Skopje i będzie służyć destabilizacji regionu. Przeciwko porozumieniu już wcześniej opowiedziała się Rosja, co prawdopodobnie przełoży się na wzmocnienie antynatowskiej propagandy w Macedonii, szczególnie przed referendum. Macedońsko-grecki kompromis, przez to że służy obniżeniu napięcia w regionie, nie leży w interesie Rosji, która stara się hamować integrację państw bałkańskich ze strukturami euroatlantyckimi i budować wpływy, wykorzystując słabość bałkańskich struktur państwowych.

Regionalne znaczenie kompromisu

Ewentualne rozwiązanie sporu grecko-macedońskiego i otwarcie drogi Skopje do UE i NATO wpłynęłoby pozytywnie na sytuację na Bałkanach Zachodnich. Rząd Zorana Zaewa, który stawia na kompromisowe rozwiązywanie sporów regionalnych, wyróżnia się na tle pozostałych państw bałkańskich aspirujących do UE. Pozostali liderzy raczej umacniają autorytarne praktyki rządzenia i sięgają po narzędzia nacjonalistycznej mobilizacji pogłębiając niestabilność regionu. Sukces macedońskiej polityki pokazałby, że kompromisowe rozwiązania stosunkowo szybko przynoszą wymierne korzyści. Przykład Macedonii, która do czasu zablokowania integracji z UE i NATO przez Grecję w 2008 roku była prymusem integracji europejskiej, może również zmobilizować do przyspieszenia reform pozostałe dwa państwa, które już negocjują akcesję – Serbię i Czarnogórę. W przypadku odblokowania procesu integracji z UE rząd Zaewa na fali społecznego poparcia dla integracji zapewne będzie się starał przyspieszyć realizację wymaganych przez UE reform. To spowoduje presję na pozostałe państwa regionu, które dotychczas hamowały reformy w obszarach kluczowych z punktu widzenia integracji, obawiając się, że osłabią one oligarchiczny model władzy.