Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.10.2018 www.osw.waw.pl

Referendum w Macedonii bez jednoznacznych rozstrzygnięć

Marta Szpala

30 września w Macedonii odbyło się konsultacyjne referendum w sprawie integracji z UE i NATO oraz porozumienia z Grecją. Za integracją i przyjęciem porozumienia, które oznacza zmianę konstytucyjnej nazwy państwa na Republika Macedonii Północnej, głosowało 91,5%, a przeciwko 5,7%. Frekwencja wyniosła 36,9%, tym samym nie przekroczyła progu 50% – wymaganego, aby referendum uznać za konkluzywne. Niezależnie od wyniku głosowania decyzję w sprawie zmiany nazwy państwa podejmie parlament, który przyjmuje poprawki do ustawy zasadniczej większością dwóch trzecich głosów. Przywódcy opozycyjnej prawicowej WMRO-DPMNE uznali wynik referendum za sukces i stwierdzili, że wyborcy bojkotując głosowanie, masowo wypowiedzieli się przeciwko porozumieniu. Zwycięstwo ogłosił również premier Zoran Zaew, który stwierdził, że obywatele opowiedzieli się jednoznacznie za wdrożeniem umowy z Grecją i zapowiedział przedłożenie odpowiednich poprawek do konstytucji posłom, a jako alternatywę przedstawił przedterminowe wybory. Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg i komisarz UE ds. rozszerzenia Johannes Hahn poparli decyzję premiera.

Przedmiotem referendum było porozumienie podpisane przez ministrów spraw zagranicznych Grecji i Macedonii 17 czerwca, które ma zakończyć trwający od 1993 roku spór. Skopje zgodziło się m.in. na rezygnację z konstytucyjnej nazwy państwa Macedonia, która zdaniem Aten implikuje roszczenia terytorialne do greckiej prowincji o tej samej nazwie. Natomiast Grecja zobowiązała się odstąpić od blokowania integracji tego państwa z NATO i UE. Porozumienie wzbudziło liczne kontrowersje w obu państwach. Kompromis z Grecją oznaczał odejście od prowadzonej przez WMRO-DPMNE w latach 2006–2017 asertywnej polityki, która skutkowała wieloletnim zastojem w integracji z UE i NATO oraz izolacją na arenie międzynarodowej.

Komentarz

- Pomimo intensywnej kampanii prowadzonej przez rząd i wspieranej przez zachodnich liderów premierowi Zaewowi nie udało się przełamać podziałów politycznych i przekonać zwolenników opozycji do poparcia porozumienia z Grecją czy nawet samego udziału w głosowaniu. Rząd liczył, że wygranie referendum przy wysokiej frekwencji będzie głównym elementem nacisku na opozycję, by poparła zmianę konstytucji. Propozycja zmiany nazwy państwa budzi sprzeciw znacznej części społeczeństwa, niemniej decydującym kryterium determinującym zachowania wyborcze były podziały partyjne. Wyniki głosowania w referendum pokrywają się z wynikami wyborów parlamentarnych.

Udział w głosowaniu wzięła większość zwolenników rządzącej partii – Socjaldemokratyczny Związek Macedonii oraz członków mniejszości narodowych. Wyborcy opozycji w zdecydowanej większości zbojkotowali referendum. Niska frekwencja wynika również z tego, że znaczna część macedońskich obywateli pracuje za granicą. Dotyczy to zwłaszcza społeczności albańskiej, która liczy ponad 25% ludności kraju i według sondaży zdecydowanie popierała zmianę nazwy państwa (89%). Ponadto rejestr wyborców jest nieaktualny, co dodatkowo utrudniało uzyskanie wysokiej frekwencji.

- Największa partia opozycyjna WMRO-DPMNE ostro krytykowała porozumienie z Grecją i poprzez rozbudowane struktury lokalne nawoływała do rezygnacji z udziału w głosowaniu. Oficjalnie jednak partyjne władze, ze względu na wewnętrzne konflikty i naciski Zachodu, nie zajęły stanowiska wobec referendum. WMRO-DPMNE nie mogło pozwolić sobie na otwarte wzywanie do bojkotu, ponieważ blisko współpracuje z Europejską Partią Ludową, której politycy zaangażowali się w referendum po stronie macedońskiego rządu. Sabotując porozumienie z Grecją, WMRO-DPMNE chce doprowadzić do upadku rządu Zorana Zaewa, zakładając, że przedterminowe wybory umożliwią jej powrót do władzy. Szybkie przejęcie władzy jest dla WMRO-DPMNE o tyle istotne, że umożliwi zablokowanie śledztw prowadzonych przeciwko najważniejszym politykom tej partii, podejrzanym o korupcję i działanie na szkodę państwa. Do bojkotu nawoływał także wywodzący się z WMRO-DPMNE prezydent Ǵorge Iwanow. Strategia opozycji okazała się skuteczna, gdyż może ona teraz twierdzić, że wszyscy obywatele, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu, podzielają jej krytyczną opinię o porozumieniu z Grecją.
- Niska frekwencja poważnie utrudni przyjęcie przez parlament poprawek do konstytucji. W zaplanowanym na listopad głosowaniu koalicja rządowa musi bowiem pozyskać jedenastu posłów WMRO-DPMNE, by zapewnić poparcie 2/3 głosów w 120-osobowym parlamencie. Rząd zapewne będzie naciskał na opozycję, aby poparła poprawki, skuteczniejsza w tym zakresie może się jednak okazać presja wywierana przez Zachód. Bardziej prawdopodobnym scenariuszem są przedterminowe wybory, które zapewne nie przyniosą jednak radykalnych przetasowań. Szanse na implementację umowy z Atenami będą maleć z kolejnymi miesiącami, ponieważ jesienią przyszłego roku odbędą się w Grecji wybory parlamentarne, co poważnie ograniczy skłonność Aten do ewentualnych negocjacji ze Skopje. Bez rozwiązania sporu z Grecją Macedonia pozostanie poza głównym nurtem integracji euroatlantyckiej, co stanowi zagrożenie dla stabilności państwa również ze względu na jednoznacznie proeuropejskie aspiracje mniejszości albańskiej.
- Wynik referendum przyczyni się do zmniejszenia skuteczności polityki Zachodu wobec państw bałkańskich. UE i USA słusznie zakładały, że implementacja porozumienia nie tylko zwiększy stabilność sytuacji w regionie, ale też da pozytywny przykład pozostałym państwom bałkańskim, jak rozwiązywać spory na drodze negocjacji. Mimo to ostatecznie wsparcie Zachodu ograniczyło się do zaangażowania wysokiej rangi polityków USA i państw członkowskich UE, szczególnie Niemiec, w rządową kampanię referendalną. We wrześniu pierwszą w historii wizytę w Macedonii złożyła kanclerz Angela Merkel, a do poparcia porozumienia przekonywali Macedończyków także m.in. sekretarz obrony USA

James Mattis. Jednocześnie poprzez decyzje polityczne UE podważyła główny argument macedońskich władz za porozumieniem: rząd Zaewa twierdził, że ustępstwa wobec Aten otworzą Macedonii drogę do członkostwa w UE. Tymczasem po wycofaniu sprzeciwu przez Grecję, na spotkaniu Rady UE w czerwcu br. rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych ze Skopje zablokowała Francja.

Tekst stanowi zaktualizowaną wersję analizy opublikowanej 1 października 2018 r.