

Bułgarska blokada negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną

Marta Szpala, Mateusz Seroka

Ze względu na sprzeciw Bułgarii Rada UE nie przyjęła w grudniu br. konkluzji dotyczących polityki rozszerzenia, w tym zaproponowanych przez Komisję Europejską (KE) ram negocjacyjnych z Macedonią Północną i Albanią. Uniemożliwiło to rozpoczęcie w tym roku rozmów akcesyjnych i organizację pierwszej międzyrządowej konferencji UE–Macedonia Północna, co należało do priorytetów prezydencji Niemiec w Radzie UE.

Bułgaria zarzuca Macedonii Północnej sabotowanie przepisów traktatu o przyjaźni, dobrosąsiedzkich stosunkach i współpracy z 2017 r. i uzależnia poparcie ram negocjacyjnych od przyjęcia harmonogramu wdrażania postanowień traktatowych (road map), który miałby być powiązany z procesem akcesyjnym. Sofia, która traktuje historię Macedonii jako część własnych dziejów, sprzeciwia się „zawłaszczaniu i fałszowaniu bułgarskiej historii” i żąda m.in. zmian w macedońskich podręcznikach szkolnych. Chce także, aby w negocjacjach akcesyjnych używano pełnej urzędowej nazwy Republika Macedonii Północnej (zamiast krótszej formy Macedonia Północna) i odstąpiono od terminu „język macedoński” na rzecz określenia „język oficjalny państwa kandydata”. Ponadto domaga się, aby Skopje nie podejmowało działań na rzecz obrony interesów mniejszości macedońskiej w Bułgarii. Rząd w Skopje odrzuca postulat powiązania rozmów akcesyjnych z rozwiązaniem kwestii spornych z Sofią. Tamtejsze władze stoją na stanowisku, że traktat z 2017 r. reguluje większość z nich (np. kwestię mniejszości), względnie ustala mechanizmy ich rozwiązania (np. we wspólnej komisji ds. historycznych i edukacyjnych). W ich opinii spełnienie żądań Bułgarii oznaczałoby wyrzeczenie się macedońskiej historii, tożsamości i języka, co jest nie do przyjęcia dla większości społeczeństwa. Rządzący odrzucają postulaty dotyczące m.in. rezygnacji z określenia „bułgarski okupant faszystowski” (1941–1944) czy uznania roku 1944 za cezurę, od której można mówić o odrębnej tożsamości macedońskiej. Strona macedońska nie kwestionuje potrzeby kontynuowania prac wspólnej komisji i rewizji treści podręczników, ale podkreśla, że działania te powinny się toczyć odrębnie od procesu akcesyjnego.

Mimo spełnienia wszystkich technicznych warunków i wydawanych regularnie od 2009 r. pozytywnych rekomendacji KE Skopje wciąż nie może otworzyć negocjacji akcesyjnych. Do 2018 r., gdy zawarto grecko-macedońskie porozumienie zakładające m.in. zmianę nazwy państwa na Macedonia Północna, sprzeciwiały się temu głównie Ateny. W kolejnych latach Francja uzależniała swoje poparcie dla kontynuowania polityki rozszerzenia od reformy metodologii negocjacji akcesyjnych, co nastąpiło w 2020 r.

Komentarz

- Gabinet Bojka Borisowa z rządzącej partii Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB) zdecydował się na eskalację sporu ze względów wewnątrzpolitycznych. Od lipca br. w kraju trwają protesty antyrządowe, a notowania GERB i jej nacjonalistycznych partnerów z koalicyjnego ugrupowania Zjednoczeni Patrioci spadają. W tych warunkach może ona utracić władzę w wyniku planowanych na marzec 2021 r. wyborów parlamentarnych. Borisow wykorzystuje więc spór ze Skopje jako instrument do odzyskania poparcia obywateli, czemu sprzyja utrzymujące się w społeczeństwie i elitach przekonanie o bułgarskich korzeniach Macedończyków. Dla Sofii jest to również okazja do zamanifestowania asertywności wobec instytucji i największych państw UE. Działania rządu wobec Skopje cieszą się poparciem wszystkich sił politycznych w parlamencie z wyjątkiem reprezentującego mniejszość turecką Ruchu na rzecz Praw i Wolności.
- W państwach Unii Europejskiej przeważa niezrozumienie dla postulatów Sofii, sabotującej postępy w polityce rozszerzenia, której sama była orędownikiem. Bułgaria przekreśliła swoje dotychczasowe wysiłki na rzecz budowy wizerunku państwa adwokata interesów krajów Bałkanów Zachodnich w UE. Bułgarska blokada negatywnie wpłynie też na stosunki Sofii z Niemcami i Stanami Zjednoczonymi. Obu tym państwom zależy na rozpoczęciu negocjacji ze Skopje, co zapewniłoby Macedonii Północnej stabilność i umacniało prozachodnią orientację całego regionu.
- Jeżeli obecny spór Sofii i Skopje nie zostanie rozwiązany w ciągu najbliższych tygodni, to blokada negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną może się przeciągnąć na kolejne miesiące. Państwa, które przejmą prezydencję w Radzie UE po Niemczech, nie będą tak zainteresowane rozszerzeniem (Portugalia) albo też będą miały dużo mniejsze możliwości oddziaływania (Słowenia), by wypracować kompromis między Bułgarią i Macedonią Północną oraz utrzymać poparcie pozostałych państw członkowskich dla kontynuowania polityki rozszerzenia. Szanse na porozumienie między oboma krajami są jednak niewielkie. Arogancka retoryka przedstawicieli bułgarskiej koalicji rządzącej wywołała oburzenie macedońskiej opinii publicznej i ograniczyła gotowość rządu w Skopje do ustępstw. Władze Macedonii Północnej obawiają się też, że wyjście naprzeciw postulatom Bułgarii na wczesnym etapie negocjacji z UE doprowadzi do dalszego rozszerzania żądań. Zmiana stanowiska Sofii wymagałaby wspólnej, mocnej presji ze strony USA i państw Unii na premiera Borisowa, jednak nawet to może się okazać niewystarczające, gdyż kampania wyborcza w Bułgarii będzie sprzyjać eskalacji wrogiej Macedonii retoryki.
- Decyzja Sofii prowadząca do zablokowania integracji europejskiej Macedonii Północnej będzie miała negatywne konsekwencje dla efektywności i wiarygodności unijnej polityki na Bałkanach i przełoży się na ograniczenie wpływów UE w regionie. Pogłębi też przekonanie rządów i społeczeństw bałkańskich, że proces akcesji jest nietransparentny, a warunki stawiane przez wspólnotę – arbitralne. W Macedonii Północnej w ostatnich miesiącach odnotowano spadek poparcia dla unijnej integracji o ok. 8 p.p. i wzrost popularności alternatywnych form współpracy (np. Unia Eurazjatycka). Porażka Skopje dodatkowo zniechęci elity rządzące w innych państwach regionu do wdrażania reform i podejmowania niepopularnych społecznie decyzji. Potwierdzi, że nawet spełnianie unijnych warunków i oczekiwań nie musi się przekładać na postępy w integracji. Z kolei w

dyskusjach unijnych działania Bułgarii będą argumentem dla państw domagających się odstąpienia od jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną jako warunku utrzymania efektywności m.in. polityki rozszerzenia UE.

- Postulaty Sofii, aby włączyć do ram negocjacyjnych kwestie dotyczące sporów dwustronnych, a zarazem odnoszące się do tak delikatnej materii jak tożsamość etniczna, sprawy językowe i interpretacja historii, są niebezpiecznym precedensem dla procesu rozszerzenia. Choć w poprzedniej dekadzie zdarzały się przypadki blokowania przez kraje Unii akcesji państw bałkańskich ze względu na kwestie bilateralne, to ich rozwiązywania nie próbowano włączać w ramy negocjacyjne. Państwa kandydujące mogą się obawiać, że warunkiem integracji z UE będzie uregulowanie sporów historycznych z krajami już do niej należącymi. Może to być wykorzystywane m.in. przez przeciwników prozachodniej orientacji w Serbii oraz w Bośni i Hercegowinie w kontekście stosunków tych państw z Chorwacją.