

## Krucha ugoda Macedonii Północnej z Bułgarią

Łukasz Kobeszko, Marta Szpala

19 lipca odbyła się w Brukseli międzyrządowa konferencja otwierająca negocjacje akcesyjne Macedonii Północnej z UE. Bułgaria, która od 2020 r. blokowała ich rozpoczęcie, wycofała swój sprzeciw. Zaproponowany przez Francję (sprawującą w pierwszym półroczu br. prezydencję w Radzie UE) sposób uregulowania sporów bułgarsko-macedońskich został zaakceptowany 29 czerwca przez rząd Bułgarii (po uprzedniej zgodzie parlamentu), a 16 lipca – przez rząd i parlament Macedonii Północnej, po trzydniowej burzliwej debacie i kilkudniowych protestach ulicznych. 17 lipca premierzy obu państw podpisali także protokół, którego postanowień nie ogłoszono, ale ich wdrożenie ma być warunkiem postępów Skopje w procesie integracji z UE. Kolejna konferencja w sprawie akcesji ma się odbyć po znowelizowaniu macedońskiej konstytucji i dopisaniu do mniejszości narodowych współtworzących to państwo Bułgarów.

Wycofanie weta dotyczącego Macedonii odblokowało także rozpoczęcie negocjacji przez Albanię. Część państw członkowskich nie zgadzała się na prowadzenie odrębnych rozmów tylko z Tiraną, jednak dalsze postępy w procesie integracyjnym obu krajów z UE nie mają być ze sobą wiązane.

### Komentarz

- Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią oznacza przełamanie impasu w unijnej polityce rozszerzenia. Długotrwałe blokowanie tego procesu – najpierw w wyniku przewlekłego sporu macedońsko-greckiego (zakończonych zmianą nazwy Macedonii na Macedonię Płn.), następnie od 2018 r. przez Francję, a od 2020 r. przez Bułgarię – osłabiło pozycję polityczną UE na Bałkanach Zachodnich. Przywódcy państw regionu podkreślali, że nieotwarcie negocjacji dla Albanii i Macedonii Płn. – mimo spełnienia przez nie postawionych przez Brukselę warunków – osłabia wiarygodność Unii, a zarazem wzmacnia wpływy Rosji na Bałkanach, grającej na antyzachodnich sentymentach. W samej Macedonii Płn. spadło poparcie dla akcesji, a coraz większą popularnością w społeczeństwie cieszą się pomysły zacieśniania dwustronnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi czy rozwijania formatów współpracy regionalnej z Serbią (np. Otwarte Bałkany, zob. [Inicjatywa Open Balkan – kręta droga ku regionalnemu Mini-Schengen](#)). Przeszło 38% mieszkańców kraju za najbliższego sojusznika uważa Serbię, ponad 16% – USA, a tylko niespełna 8% – UE (sondaż agencji Prespa). Według większości ankietowanych (45%) największe wpływy w ich kraju mają Stany Zjednoczone (wzrost o 4 p.p. od 2019 r.), a już tylko 9,5% respondentów (spadek o 34,3 p.p.) taką rolę przypisuje UE (11% – Niemcom, 2,7% – Rosji; sondaż IDSCS).

- Cieniem na otwarciu negocjacji członkowskich Macedonii Płn. położyło się formalne uzależnienie jej postępów akcesyjnych od rozwiązania sporów dwustronnych. Już wcześniej państwa członkowskie wykorzystywały proces integracji do wymuszenia na kandydatach ustępstw w kwestiach bilateralnych, jednak w przypadku Macedonii Płn. po raz pierwszy zostało to *implicite* wpisane do unijnych ram negocjacyjnych. Postępy w rozmowach będą zależały od utrzymywania dobrosąsiedzkich stosunków, a wszelkie decyzje w tym względzie UE ma podejmować zgodnie z zasadą jednomyślności, co dodatkowo zabezpiecza interesy Sofii. Uгода dotycząca uregulowania kwestii historycznych i tożsamościowych oznacza też zobowiązanie Macedonii Płn. do przestrzegania traktatu o dobrym sąsiedztwie i współpracy z Bułgarią z 2017 r. i wyjścia naprzeciw postulatam Sofii, która zarzuca Skopje niewywiązywanie się z niego, np. w zakresie dostępu do archiwów historycznych i zmian w podręcznikach szkolnych uwzględniających bułgarską narrację historyczną (szerzej zob. [Bułgarska blokada negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną](#)). Można się spodziewać, że precedens w postaci włączenia postulatów dotyczących kwestii historyczno-tożsamościowych w ramy negocjacji akcesyjnych będzie w przyszłości wykorzystywany przez inne państwa, co może wpływać negatywnie na proces integracji z UE Bośni i Hercegowiny czy Ukrainy.
- Przyjęcie francuskiej propozycji to sukces Sofii. Macedonia Płn. zaakceptowała najważniejsze postulaty Bułgarii, która zarazem zagwarantowała sobie stosowanie zasady jednomyślności na kolejnych etapach negocjacji. Skopje zgodziło się na to rozwiązanie pod presją polityków UE i państw członkowskich (stolicę odwiedzili w ostatnim czasie m.in. przewodnicząca KE Ursula von der Leyen i przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel). Wprawdzie szczegółów bułgarsko-macedońskiego protokołu nie opublikowano, ale w przyjętych ramach negocjacyjnych rząd zaakceptował wprowadzenie oczekiwanych przez Sofię zmian do konstytucji. Można domniemywać, że Bułgaria zrezygnowała z postulatu nieużywania w dokumentach unijnych terminu „język macedoński”. Świadczy o tym przedstawienie przez jej rząd podczas posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) 19 lipca jednostronnej deklaracji, że stosowanie macedońskiego w dokumentach wspólnoty nie może być traktowane jako wyraz uznania przez Sofię jego odrębności. Testem dla bułgarskiej polityki w tym obszarze będzie kwestia umowy Macedonii Płn. z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), której podpisanie Sofia uniemożliwia od 2018 r. właśnie ze względu na użycie w niej terminu „język macedoński”.
- Blokowanie procesu akcesyjnego przez Bułgarię wynikało z zakorzenionego tam przekonania o tym, że państwo macedońskie to twór sztuczny, wyrosły w pełni z kultury i tożsamości bułgarskiej, który powstał wskutek procesów geopolitycznych na Bałkanach po rozpadzie Imperium Otomańskiego i stanowi efekt działań władz jugosłowiańskich. Bułgarzy przeważnie uważają, że język macedoński jest dialektem bułgarskiego. Wśród tamtejszych elit politycznych dominuje opinia, że celem macedońskich polityków jest „debułgaryzacja” ich kraju i zatarcie pamięci o kulturze i tożsamości bułgarskiej (w tym także o represjach, jakie spotkały tam Bułgarów pod koniec II wojny światowej). W kwietniu ponad 68% Bułgarów poparło twardą linię władz wobec Macedonii Płn. (Gallup), a ugodę uznano za przejaw skuteczności tej strategii.

- Proces akcesyjny Macedonii Płn. pozostanie zakładnikiem niestabilnej sytuacji na bułgarskiej scenie politycznej po upadku rządu Kirila Petkova (zob. [Kryzys rządowy w Bułgarii](#)). Wiele wskazuje na to, że w Bułgarii dojdzie jesienią do przedterminowych wyborów parlamentarnych, a podczas kampanii partie będą demonstrować wolę twardej obrony interesów państwa i zamiar egzekwowania od Skopje realizacji kolejnych żądań. Presję nowego rządu w kwestiach historycznych i tożsamościowych może dodatkowo wzmocnić wejście do gabinetu stronnictw o profilu narodowym (Odrodzenie i Powstań Bułgario). Postulaty mogą dotyczyć choćby zmian w macedońskich podręcznikach, tak aby uwzględniały one bułgarski punkt widzenia na wspólną przeszłość.
- Postępy w negocjacjach uzależnione będą od wpisania Bułgarów na listę narodowości wymienionych w macedońskiej konstytucji. Jej nowelizacja wymaga większości dwóch trzecich głosów w 120-osobowym parlamencie, co będzie oznaczać potrzebę pozyskania co najmniej kilku głosów w kręgach opozycyjnej WMRO-DPMNE (44 mandaty) i ewentualnie Lewicy (2). Ugrupowania te jednoznacznie sprzeciwiły się zawarciu porozumienia z Bułgarią, a uznanie tamtejszej mniejszości uważają za koncesję godzącą w tożsamościowe filary macedońskiej państwowości. Mało prawdopodobne jest rozpoznanie referendum w tej sprawie, gdyż miałoby ono cechy plebiscytu przeciwko niepopularnemu rządowi. Nie można wykluczyć wybuchu protestów społecznych – ok. 73% etnicznych Macedończyków (sondaż agencji IPIS) odrzuca ugodę opartą na francuskiej propozycji. Przychylna kompromisowi jest zaś mniejszość albańska, stanowiąca ok. 24% ludności kraju.
- Coraz więcej Macedończyków widzi w obwarowanym kolejnymi warunkami i ustępstwami procesie akcesyjnym źródło niepokojących napięć. O ile porozumienie z Grecją ocenia się jako trudny kompromis, o tyle w przypadku ugody z Bułgarią istnieją obawy, że zamieni się ona w dyktat, a Sofia będzie wykorzystywać ramy negocjacyjne do wymuszania kolejnych koncesji godzących w odrębność etniczną i językową Macedończyków. Trudno wyobrazić sobie np. wypracowanie akceptowalnej dla Bułgarii interpretacji historii i wprowadzenie jej do podręczników szkolnych. Emocje podsyca utajnienie bilateralnego protokołu podpisanego przez premierów. Dodatkowe obawy wiążą się z coraz większymi animozjami z mniejszością albańską – media i politycy opozycji zarzucają szefowi MSZ Bujarowi Osmaniemu, który jest Albańczykiem, zdradę interesów państwa. Dążenie do wejścia do UE należało do głównych idei spajających narody zamieszkujące Macedonię Płn., a tymczasem można się spodziewać dalszej erozji wiarygodności wspólnoty, wzrostu resentymentów antyunijnych i zaostrzenia napięć społecznych.