

Macedonia: pozorna demokracja w cieniu kryzysów

Marta Szpala

Do 2008 roku Macedonia była liderem procesu integracji z UE i NATO oraz – po Chorwacji – najszybciej reformującym się państwem Bałkanów Zachodnich. Po zablokowaniu negocjacji akcesyjnych Macedonii z UE i jej członkostwa w NATO w związku ze sporem z Grecją, władze macedońskie odeszły od polityki reform na rzecz umacniania systemu autokratycznego i konsolidacji społeczeństwa poprzez odwoływanie się do haseł nacjonalistycznych. Również UE, która dotychczas była motorem zmian, ze względu na kryzysy wewnętrzne niewiele uwagi poświęcała naruszaniu standardów demokratycznych w Macedonii, napięciom w relacjach słowiańskich Macedończyków z mniejszością albańską, stanowiącą ponad 25% społeczeństwa i permanentnym kryzysom politycznym na arenie wewnętrznej.

W 2015 roku fala antyrządowych protestów oraz upublicznienie nagrań z podsłuchów świadczących o zawłaszczeniu państwa przez rządzącą partię WMRO-DPMNE, a także starcia zbrojne policji z grupą uzbrojonych Albańczyków w Kumanowie doprowadziły do eskalacji kryzysu politycznego i mobilizacji przeciwników władz. Dzięki mediacji UE w lipcu 2015 roku wynegocjowano porozumienie, które miało przynieść demokratyzację państwa. Zawarcie kompromisu było jednak tylko taktycznym wybiegiem, który pozwolił rządzącym na zmniejszenie napięcia. Co więcej, wzrost znaczenia bałkańskiej trasy migracyjnej spowodował, że stabilność Macedonii zaczęła mieć istotne znaczenie dla zmniejszenia presji migracyjnej na granice unijne, a władze macedońskie stały się ważnym partnerem dla państw UE w rozwiązaniu tego kryzysu. W konsekwencji nacisk UE na demokratyzację systemu jest zdecydowanie mniejszy. Jednocześnie wysoka frustracja i polaryzacja społeczna w połączeniu z niedemokratycznym systemem powodują, że stabilność państwa jest bardzo krucha i można się spodziewać okresowych eskalacji napięć.

Konsolidacja obozu władzy

Scena polityczna w Macedonii zdominowana jest przez cztery partie polityczne, kontrolowane przez silnych liderów partyjnych, którzy wraz z wąską grupą popleczników podejmują kluczowe decyzje. Główną osią podziałów jest przynależność etniczna, a poszczególne ugrupowania skupiają się na dyskredytowaniu konkurentów jako niezdolnych do obrony interesów własnych grup etnicznych. Prawicowa Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna - Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej

(WMRO-DPMNE), której liderem jest Nikola Gruewski oraz opozycyjny Socjaldemokratyczny Związek Macedonii (SDSM) Zorana Zaewa reprezentują głównie słowiańskich Macedończyków. Natomiast o głosy albańskiej mniejszości rywalizują przede wszystkim Demokratyczna Unia na rzecz Integracji (DUI) Alego Ahmeti oraz Demokratyczna Partia Albańczyków (DPA) Meneduha Thaciego.

WMRO-DPMNE doszła do władzy w 2006 roku, prezentując się jako partia młodych wykształconych na Zachodzie technokratów. Głosiła hasła radykalnej walki z korupcją oraz potrzebę grun-

townych reform gospodarczych i przyciągania inwestorów zagranicznych, co miało pozwolić na przewyższenie bardzo wysokiego bezrobocia. WMRO-DPMNE odsunęła od władzy SDSM, partię rządzącą prawie nieprzerwanie (z wyjątkiem lat 1998–2001) od ogłoszenia niepodległości przez Macedonię w 1991 roku.

Pierwsze lata rządów Nikoły Gruewskiego, który do stycznia 2016 roku był premierem, przyniosły poprawę sytuacji gospodarczej, a Macedonia stała się według rankingu Doing Business liderem reform, wprowadzając korzystne dla środowiska biznesowego rozwiązania. Zmniejszyła obciążenia biurokratyczne, co m.in. obniżyło koszty prowadzenia firm, uproszczono system podatkowy poprzez wprowadzenie podatku liniowego oraz zaproponowano liczne ułatwienia i zachęty dla inwestorów zagranicznych. Znacznie przyspieszył także proces integracji z NATO i UE – Macedonia miała zostać zaproszona do Sojuszu na szczycie w Bukareszcie w 2008 roku, a w 2009 roku Komisja Europejska zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji członkowskich.

Narzędziem konsolidacji władzy jest całkowite podporządkowanie instytucji państwowych interesom partii rządzącej – WMRO-DPMNE.

Zablokowanie euroatlantyckiej integracji z powodu sporu z Grecją było dla WMRO-DPMNE punktem zwrotnym. Partia zaczęła odchodzić od programu modernizacji, który zastąpiła hasłami nacjonalistycznymi i umacnianiem autokratycznych metod sprawowania władzy. Osoby kwestionujące przywództwo Gruewskiego wykluczono z partii, władzę w państwie i ugrupowaniu przejęła wąska grupa powiązana, także rodzinnie, z premierem, a Macedonia skonfliktowana ze wszystkimi sąsiadami i UE była izolowana na arenie międzynarodowej. Kontrola mediów i instytucji państwowych, odpowiednia polityka gospodarcza, sterowa-

nie procesami wyborczymi pozwoliło WMRO-DPMNE wygrywać wszystkie kolejne wybory po 2006 roku. Narastały jednak napięcia społeczne – zarówno na tle etnicznym, jak i ekonomicznym. Macedonia mimo stałego wzrostu gospodarczego pozostaje jednym z najbiedniejszych państw europejskich, a brak demokratycznych mechanizmów rozwiązywania konfliktów powoduje, że napięcia szybko przekształcają się w gwałtowne demonstracje i starcia z policją.

Państwo w służbie partii

Narzędziem konsolidacji władzy, na co zwraca się uwagę także w unijnych raportach, jest podporządkowanie instytucji państwowych interesom WMRO-DPMNE¹. Ugrupowanie to obsadza stanowiska państwowe dyspozycyjnymi wobec partii poplecznikami, których zadaniem jest wydawanie korzystnych decyzji, a także dostarczenie odpowiedniej liczby głosów w wyborach. Dotyczy to administracji, policji, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, które są wykorzystywane do zwalczania przeciwników politycznych oraz osób krytycznych wobec rządu. Awanse zależą od dyspozycyjności wobec władz, a rozprawy są często prowadzone z wyłączeniem jawności.

Skalę podporządkowania instytucji państwowych wąskiej grupie skupionej wokół premiera Gruewskiego uwidoczniły publikowane przez opozycję od lutego 2015 roku rozmowy telefoniczne pomiędzy członkami rządu, wysokimi urzędnikami państwowymi, dziennikarzami, politykami opozycji, sędziami i prokuratorami (przez kilka lat podsłuchiowano ponad 20 tys. osób). Raport Komisji Europejskiej potwierdził, że tylko macedońskie służby specjalne² miały

¹ Por. The 'Urgent Reform Priorities': http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/newsfiles/20150619_urgent_reform_priorities.pdf. The recommendations of the Senior Experts' Group, http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/newsfiles/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

² Szefem Agencji ds. Bezpieczeństwa i Kontrwywiadu do 2015 roku był kuzyn premiera Saszo Mijalkow.

możliwość podsłuchiwania obywateli na taką skalę. Nagrania wskazują, że inwigilację stosowano nie tylko do kontrolowania opozycji i dziennikarzy, ale także członków własnego ugrupowania. Symptomatyczna była reakcja instytucji państwowych na aferę podsłuchową. Prokuratura wprowadziła wszczęła śledztwa w tej sprawie, ale jedynie przeciwko przedstawicielom opozycji pod zarzutem ujawnienia dokumentów czy szpiegostwa, a nie licznych nieprawidłowości, których dotyczyły podsłuchy czy samej inwigilacji. Media nie relacjonowały tego skandalu prawie wcale.

Polityka gospodarcza jako metoda kupowania głosów

W latach 2006–2015 Macedonia rozwijała się w dobrym, średnim tempie 2,9% rocznie³. Skumulowane inwestycje zagraniczne w 2014 roku wyniosły na 5,1 mld USD, co jest porównywalne ze wskaźnikami takich państw w regionie, jak Albania czy BiH (głównie dzięki niskim kosztom pracy). Macedonia była najbiedniejszą republiką byłej Jugosławii, co nadal ma wpływ na ogólny poziom życia: mimo stabilnego wzrostu jest ona jednym z najuboższych państw europejskich o PKB *per capita* według PPP wynoszącym w 2014 roku 37% średniej unijnej⁴.

Zwiększenie zatrudnienia w sektorze publicznym pozwoliło zmniejszyć bezrobocie i dało partii rządzącej, decydującej o rozdziale posad, narzędzie kontroli społeczeństwa.

Poziom bezrobocia jest jednym z najwyższych w Europie i wynosi 28%. Od lat 2009–2010 wzrost gospodarczy jest stymulowany przede wszystkim inwestycjami sektora publicznego

oraz wzrostem popytu wewnętrznego, który został osiągnięty dzięki podwyżkom rent, emerytur i subsydiów oraz płac i zatrudnienia w sektorze publicznym. Wydatki te wiążą się z dynamicznym wzrostem długu publicznego z poziomu 24,1% PKB w 2010 do 38,2% w 2015 roku.

Z kolei sektor prywatny jest słabo rozwinięty, często uzależniony od poparcia władz (monopole) lub kontraktów rządowych. Macedonia ma także jeden z najwyższych w Europie wskaźników udziału szarej strefy w PKB, która jest szacowana na 24–47%⁵. Powszechne jest unikanie płacenia podatków przez spółki należące do osób powiązanych z elitą władzy⁶, często w zamian za wsparcie finansowe dla rządzących. Praktyką jest także zmuszanie biznesmenów do finansowania pożądanego przez władze inwestycji (np. budowy cerkwi), a także brak ochrony prawnej dla własności prywatnej i działalności biznesowej (wyjątkiem są firmy zagraniczne z sektora produkcji ważnej dla eksportu).

Zwiększenie zatrudnienia w sektorze publicznym przyniosło zmniejszenie bezrobocia, a jednocześnie partia, decydując o rozdziale posad, zyskała narzędzie znacznego wpływu na społeczeństwo. Według oficjalnych danych z ponad 690 tysięcy zatrudnionych 126 tysięcy osób pracuje w administracji państwowej (18%). Liczba ta wydaje się być jednak znacznie zaniżona (np. część osób pracuje na umowach cywilnoprawnych nieuwzględnianych w statystyce), a rzeczywista liczba osób pracujących w administracji może przekraczać 40% ogółu zatrudnionych⁷ (średnia dla krajów OECD wraz z pracownikami przedsiębiorstw państwowych wynosi 21%). Tysiące osób pracują w firmach oligarchów powiązanych z rządem. Ważnym aspektem budowania popularności jest także wprowadzony przez WMRO-DPMNE w 2007 roku system subwencji dla rolnictwa,

³ Dla porównania Albania w tym okresie osiągnęła wzrost 3,8%, a Serbia – 1,8%.

⁴ Dane za Eurostat w 2014 roku.

⁵ Monitoring the hidden economy in Macedonia, s. 8.

⁶ *Ibidem*, s. 61.

⁷ K. Bassuener, No Stability without Accountability – The West's Responsibility in Macedonia, Sarajevo 2015, s. 6.

które wcześniej były symboliczne, a w 2015 roku wyniosły 150 mln euro. Nie przyniosły one znacznego wzrostu produkcji rolnej, stanowią jedynie transfery socjalne i są narzędziem budowania poparcia wśród elektoratu wiejskiego.

Sektor medialny kontrolowany jest przez osoby blisko powiązane z władzą, a dziennikarze krytyczni wobec rządu są aktywnie zwalczani.

Również projekty inwestycyjne realizują raczej doraźne cele (zwiększenie zatrudnienia, wynagrodzenie przychylnych biznesmenów⁸), niż tworzą długofalowe podstawy wzrostu, w tym rozwoju innowacyjnych sektorów gospodarki. Sztandarowym przykładem jest projekt *Skopje 2014* o wartości ok. 634 mln euro⁹, który jest realizowany od 2010 roku głównie w ścisłym centrum stolicy. Dla porównania na inwestycje drogowe w latach 2006–2015 przeznaczono łącznie 166 mln euro¹⁰. Przy czym to właśnie infrastruktura drogowa, podobnie jak energetyczna czy kolejowa, jest niewystarczająco rozwinięta, co stanowi istotną barierę dla dalszego wzrostu¹¹.

Media podporządkowane władzy

Gruntowna reforma sektora medialnego jest jednym z głównych warunków przeprowadzenia demokratycznych wyborów w Macedonii,

która w ciągu zaledwie czterech lat spadła o 84 pozycje w rankingu World Press Freedom Index, zajmując w roku 2014 dalekie, 123. miejsce¹². Zarówno raporty OBWE, jak i UE wskazują na znaczny wpływ ugrupowań rządzących na macedońskie media, które najczęściej należą do osób blisko powiązanych z władzą, a dodatkowo rząd przeznacza ok. 1% PKB na kampanie w mediach sobie przychylnych. Wszystkie cztery główne dzienniki macedońskie, jak i najpopularniejsze kanały telewizyjne – Sitel TV, Kanal 5, Alfa oraz albańskojęzyczny Alsat-M – należą do biznesmenów powiązanych z WMRO-DPMNE.

Media i dziennikarze krytyczni wobec rządu są nie tylko pozbawieni kontraktów reklamowych rządu, sektora publicznego i biznesu powiązanego z władzą, ale także aktywnie zwalczani. Władze wykorzystują w tym celu kontrole administracyjne oraz karno-skarbowe. W 2011 roku zamknięto trzy gazety (dziennik *Wreme*, tabloid *Szpic* i albańskojęzyczną *Koha e Re*) oraz najpopularniejszą telewizję w kraju – A1, należące do spółki medialnej Plus Produkcija Welii Ramkowskiego, który został aresztowany w związku z oskarżeniami o przestępstwa podatkowe i pranie brudnych pieniędzy. Podobny scenariusz został zastosowany w przypadku telewizji Telma TV, na którą najpierw nakładano znaczne kary finansowe, a w sierpniu 2015 roku jej właściciele, kontrolujący także koncern energetyczny zostali aresztowani. Narzędziem nacisku na środowisko medialne są również procesy wymierzone bezpośrednio w dziennikarzy, którzy skazywani są na wysokie grzywny i kary więzienia. Zdarzają się także próby zastraszania i pobicia. W konsekwencji krytyczne informacje o działaniach władz są dostępne wąskiej grupie osób, a do większości społeczeństwa dociera jedynie przychylna rządowi propaganda.

⁸ Przykładowo kontrakty stanowiące 33,1% wartości całego przedsięwzięcia trafiły do spółki DG Beton Skopje, której właściciel Minczo Jordanow posiada także udziały w gazecie *Nova Makedonja*.

⁹ Koszty projektu w trakcie jego realizacji wzrosły ośmiokrotnie do 634 mln euro, co stanowi ok. 22% rocznych wydatków budżetowych państwa. Szczegółowe informacje dotyczące projektu i jego finansowania dostępne są na stronie <http://skopje2014.prizma.birn.eu.com/en>

¹⁰ In Macedonia is invested in road and rail infrastructure as never before <http://kurir.mk/en/?p=49143>

¹¹ Państwo to sklasyfikowano na 91. miejscu na 144 kraje według Global Competiveness Report, World Bank Group - FYR Macedonia Partnership Country Program Snapshot, October 2015, p. 9.

¹² The 2014 World Press Freedom Index, <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

Program odrodzenia narodowego

Ważnym aspektem polityki WMRO-DPMNE w konsolidacji władzy jest odwoływanie się do ideologii nacjonalistycznej i wzmacnianie macedońskiej tożsamości narodowej, budowanej na bazie tradycji antycznej (Aleksander Macedoński) i kultury prawosławnej, ale w opozycji do państw ościennych (Grecji, Bułgarii i Serbii).

Ideologia nacjonalistyczna konsoliduje Macedończyków wokół partii rządzącej, wzmacniając ich poczucie zagrożenia ze strony mniejszości oraz państw ościennych.

Polityka wzmacniania tożsamości macedońskiej jest skierowana wyłącznie do słowiańskich Macedończyków, którzy stanowią ok. 60% społeczeństwa i abstrahuje od dziedzictwa i tradycji mniejszości narodowych, w tym najliczniejszej mniejszości albańskiej. Pogłębia to antagonizmy społeczne, ale pozwala konsolidować Macedończyków wokół partii rządzącej, wzmacniając ich poczucie zagrożenia ze strony mniejszości oraz państw ościennych. Taka retoryka jest szczególnie wykorzystywana przed wyborami, a towarzyszą jej działania celowo prowokujące mniejszości do radykalnych działań, które mają odwrócić uwagę od niepowodzeń polityki rządzących¹³ i umożliwić zdyskredytowanie przeciwników politycznych – SDSM, określanych mianem zdrajców narodu ze względu na mniej konfrontacyjną retorykę w stosunku do Grecji

¹³ Przykładem takiego działania jest sprawa morderstwa pięciu etnicznych Macedończyków z roku 2012 oraz śledztwa i procesu w tej sprawie o kryptonimie „Monster”, która aż do wydania wyroku powodowała liczne protesty mniejszości albańskiej. Minister spraw wewnętrznych, która już na wczesnym etapie śledztwa oskarżyła o tę zbrodnię radykalnych islamistów, swoimi wypowiedziami podsycała napięcia etniczne i kolejne protesty mniejszości. Proces sześciu Albańczyków był niejawnym, co dodatkowo wzmacniało podejrzenia mniejszości, że nie było wystarczających dowodów winy oskarżonych.

i mniejszości narodowych. Działania te są akceptowane przez albańskiego koalicjanta partii rządzącej, który w zamian za dopuszczenie do władzy ma utrzymywać napięcie wśród Albańczyków na poziomie niezagrażającym stabilności państwa.

W wymiarze wewnętrznym kluczowym przejawem tej polityki jest projekt *Skopje 2014*, który zakładał budowę ponad stu pięćdziesięciu budynków i pomników, podkreślających antyczne korzenie Macedończyków, ich średniowieczną historię oraz dziedzictwo prawosławia. Projektowi temu towarzyszyły programy edukacyjne i kulturalne. Protesty albańskiej mniejszości doprowadziły wprawdzie do włączenia do projektu trzech pomników, upamiętniających ważne postaci pochodzenia albańskiego, ale ostatecznie nie zostały one zrealizowane. W wymiarze zagranicznym polityka ta wyraża się przede wszystkim w bezkompromisowym stanowisku w negocjacjach z Grecją, a także sporach i napięciach dotyczących interpretacji historii w relacjach z Bułgarią, a w mniejszym stopniu także z Serbią. W ostatnim okresie w związku z polityką WMRO-DPMNE wobec mniejszości albańskiej do coraz częstszych napięć dochodzi także w stosunkach z Albanią i Kosowem.

Albańczycy tworzą społeczeństwo równoległe

Macedonia od ogłoszenia niepodległości budowana była jako państwo słowiańskich Macedończyków¹⁴, którzy dominowali w administracji i strukturach siłowych. Współtworzenie koalicji rządowych przez partie albańskie nie przekładało się na poprawę pozycji mniejszości, co doprowadziło do starć albańskiej partyzantki – Narodowej Armii Wyzwolenia (UÇK) z wojskiem i policją w 2001 roku. Me-

¹⁴ Symboliczna była preambuła konstytucji Macedonii z 1991 roku, która stanowiła, że Macedonia jest państwem Macedończyków, którzy gwarantują równe prawa mniejszościom. Zamiast komunistycznej wersji, że Macedonia to republika Macedończyków, Albańczyków, Turków, Romów itp.

diacja UE i USA zapobiegła eskalacji kryzysu i doprowadziła do podpisania porozumienia z Ochrydy w 2001 roku, które zagwarantowało mniejszości szereg praw. Obejmowały one rozszerzenie używania języka albańskiego w administracji i edukacji (m.in. otwarcie uniwersytetu), proporcjonalną reprezentację w administracji, wymóg podwójnej większości w kwestiach ważnych dla mniejszości oraz decentralizację państwa. Akceptacja dla porozumienia wśród mniejszości albańskiej była powszechna (90% – całkowicie lub częściowo go poparła), ale było ono i nadal jest kontestowane przez samych Macedończyków (55% nie poparło w całości lub w części porozumienia)¹⁵.

WMRO-DPMNE pogłębiając antagonizmy etniczne zniechęca Albańczyków do identyfikowania się ze wspólnym państwem i jego polityką zagraniczną.

Porozumienie miało gwarantować budowę wieloetnicznego państwa, ale stało się podstawą do budowy dwóch równoległych społeczeństw, mających swoje instytucje, partie, media i osobny system edukacji. Metody konsolidacji władzy stosowane przez WMRO-DPMNE na poziomie całego państwa są kopiowane przez jej partnera koalicyjnego – DUI wobec mniejszości albańskiej. Wywodząca się z UÇK partia swoją pozycję zawdzięcza rozdzielaniu etatów w administracji przynależnych mniejszościom, kontroli albańskojęzycznych mediów oraz sieci powiązań klientystycznych. Oficjalnie ugrupowanie to deklaruje obronę albańskich interesów, a w praktyce czerpie wymierne korzyści ze współrzędzenia państwem i akceptuje antyalbańską retorykę partnera koalicyjnego WMRO-DPMNE. Obie partie stosują te

same metody – wykorzystują wzajemne obawy i podsycają stereotypy etniczne, by konsolidować swój elektorat. Napięcia pogłębia także stosowanie przez WMRO-DPMNE retoryki walki z radykalnym islamem, co służy piętnowaniu muzułmańskiej mniejszości albańskiej i uzasadnieniu działania policji wobec niej. Ma także legitymizować władze na arenie międzynarodowej jako sojusznika w zwalczaniu działalności terrorystycznej. Polityka władz w tym zakresie wręcz przyczynia się do radykalizacji mniejszości, a podejmowane działania służą bardziej konsolidacji poparcia społecznego niż zwalczaniu rzeczywistych zagrożeń. Strategia WMRO-DPMNE, wykluczająca Albańczyków coraz bardziej uniemożliwia im identyfikowanie się ze wspólnym państwem czy jego polityką zagraniczną (Albańczycy wspierają szybką integrację z UE i NATO nawet kosztem zmiany nazwy państwa, co odrzuca większość Macedończyków). Polityka władz w Skopje, do których Albańczycy nie mają zaufania, powoduje, że drobne incydenty łatwo przekształcają się w masowe demonstracje. Mniejszość ta nie jest obecnie gotowa na zbrojne wystąpienie przeciwko władzom, ale liderowi DUI jest coraz trudniej kontrolować nastroje społeczne, a jego przywództwo jest kwestionowane, co pokazują podziały w partii i liczne incydenty wymierzone w jej przedstawicieli (pobicia, a nawet zabójstwa).

Słaba opozycja

Dla większości społeczeństwa głównym problemem są kwestie gospodarcze – bezrobocie, bieda i niskie pensje¹⁶. Większość społeczeństwa nie ma zaufania do instytucji państwowych: 66% do wymiaru sprawiedliwości, a 64% do rządu¹⁷. Frustracja społeczna nie przekłada się jednak na wzrost poparcia dla opozycji. Jest

¹⁵ Według badań z 2003 roku, R. Peshkopia, *Conditioning Democratization: Institutional Reforms and EU Membership Conditionality in Macedonia and Albania*, London 2014, s. 71.

¹⁶ IRI's Center for Insights Poll: Citizens Uncertain about Implementation of Przino Agreement, Worried about Macedonia's Fragile Stability, <http://www.iri.org/resource/iri%E2%80%99s-center-insights-poll-citizens-uncertain-about-implementation-przino-agreement-worried>

¹⁷ *Ibidem*.

to spowodowane nie tylko autokratycznym systemem i zastraszeniem społeczeństwa (81% Macedończyków boi się wypowiadać własne zdanie¹⁸), ale także brakiem wiarygodności opozycji, a szczególnie SDSM, która sprawując rząd, stworzyła podwaliny dzisiejszego systemu opartego na korupcji i nepotyzmie. W tej partii, podobnie jak w rządzącej, rzadko dochodziło do wymiany elit, a rządy jej wieloletniego lidera w latach 1992–1998, Branko Crvenkowskiego wiązały się z nieprzejrzystym procesem prywatyzacji i doprowadziły do wykształcenia się grupy oligarchów kontrolujących państwo¹⁹.

Wśród Macedończyków panuje przekonanie, umiejętnie podsycane przez partię rządzącą, że UE kilkakrotnie Macedonię zdradziła.

Zoran Zaew – lider partii od 2013 roku, młody działacz samorządowy – nie był w stanie przedstawić atrakcyjnej alternatywy dla obecnej elity. Opozycja ograniczała się do bojkotowania prac parlamentu, by wymóc przedterminowe wybory. Zarówno przebieg afery podsłuchowej poprzedzonej zakulisowym szantażem władz, jak i przecieki o treści nagrań, których ostatecznie nie ujawniano, wskazują, że Zaew był bardziej zainteresowany współrządzeniem niż demokratyzacją systemu. Z tego powodu SDSM nie udaje się stworzyć wspólnego ruchu protestu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Obawa, że opozycja po odzyskaniu władzy będzie stosowała te same metody, co obecnie rządzący, powoduje także konsolidację beneficjentów systemu wytworzonego przez WMRO-DPMN. Społeczeństwo macedoń-

skie charakteryzuje wysoki stopień akceptacji dla silnego przywództwa i brak zakorzenionych mechanizmów demokratycznych. Najbardziej aktywne osoby udają się na emigrację – według szacunków Gallupa Macedonię opuściło ponad 300 tysięcy osób²⁰ (15% populacji).

Kryzys migracyjny przełamuje izolację Macedonii

Wśród elit politycznych Macedonii panuje konsensus, że strategicznym celem państwa jest niezmiennie członkostwo w strukturach euroatlantyckich, a prozachodnia orientacja jest fundamentem polityki zagranicznej. Jednocześnie jednak wśród Macedończyków panuje przekonanie, umiejętnie podsycane przez partię rządzącą, że Zachód, a przede wszystkim UE, kilkakrotnie Macedonię zdradził. Po raz pierwszy, gdy UE nie uznała niepodległości tego kraju ze względu na spór z Grecją w roku 1991, po raz drugi w 2001 roku, gdy zmusiła elity polityczne do zawarcia kontrowersyjnego porozumienia z albańską mniejszością w Ochrydzie, a po raz trzeci w 2008 roku, gdy pozwoliła blokować Grecji członkostwo Macedonii w NATO i UE mimo korzystnych wyroków międzynarodowych trybunałów²¹. Dodatkowo państwa, które postrzegane są jako zagrożenie dla macedońskiej suwerenności i tożsamości narodowej – Grecja i Bułgaria – są członkami zarówno UE, jak i NATO. To napięcie wykorzystywane jest w retoryce WMRO-DPMNE i powoduje, że integracja europejska jest coraz wyraźniej wiązana z wyrzeczeniem się tożsamości narodowej. W konsekwencji, choć poparcie dla integracji europejskiej jest w Macedonii bardzo wysokie, jedynie 26% społeczeństwa bezwarunkowo popiera wstąpienie do UE (zwłaszcza Albańczycy), a 63% popiera członkostwo warunkowo:

¹⁸ H. Grabbe, The deep roots of Macedonia's current turmoil – and the way forward, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/heather-grabbe/deep-roots-of-macedonia-s-current-turmoil-%E2%80%93-and-way-forward>

¹⁹ Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, [www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Macedonia%2015.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/Macedonia%2015.pdf)

²⁰ H. Grabbe, *op.cit.*

²¹ W 2011 roku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Grecja sprzeciwiając się przyjęciu Macedonii do NATO w 2008 roku, złamała porozumienie między oboma państwami z roku 1995.

o ile nie będzie się ono wiązało z koniecznością zmiany nazwy państwa. Co więcej, 59% społeczeństwa uważa, że brak postępów w negocjacjach wynika z ich blokowania przez Grecję, a Macedonia jest gotowa do członkostwa (51%). Ta sytuacja jest bardzo korzystna dla partii rządzącej, gdyż dzięki temu WMRO-DPMNE nie jest rozliczana z wdrażania reform wymaganych przez UE, które zachwiałyby systemem władzy w Macedonii i pozycją rządzących.

Polityka wobec Macedonii osłabiła wiarygodność UE jako aktora, który przywiązuje dużą wagę do przestrzegania demokratycznych standardów.

Przełom nastąpił dzięki kryzysowi migracyjnemu. Pograżająca się w wewnętrznych sporach Macedonia stała się głównym państwem tranzytowym dla migrantów, którzy z Grecji przez Bałkany przedostają się na zachód Europy, przede wszystkim do Niemiec. Polityka Grecji, kierującej migrantów do państw sąsiednich, spowodowała, że to Macedonia, niebędąca członkiem UE, stała się ważnym partnerem w staraniach o zablokowanie napływu fali migracyjnej w głąb UE. Wzmocniło to pozycję elity rządzącej i zniechęciło do wspierania eksperymentów demokratycznych. Procesowi demokratycznej transformacji może bowiem towarzyszyć osłabienie instytucji państwowych i eskalacja napięć wewnętrznych, co zmniejszyłoby zdolność Macedonii do ochrony granicy.

Stracona szansa na demokratyzację

W 2015 roku, po tym jak przez Macedonię przetoczyła się fala demonstracji różnych grup społecznych i doszło do krwawych starć w Kumanowie, pod naciskiem UE zawarto tzw. po-

rozumienie z Przhino²². Miało ono doprowadzić do osłabienia wpływu partii rządzącej na instytucje państwowe i stworzenia warunków do przeprowadzenia prawdziwie demokratycznych wyborów, które zaplanowano na 24 kwietnia 2016 roku. SDSM miała wrócić do parlamentu, jej przedstawiciele mieli zostać włączeni do rządu, a Nikola Gruewski złożyć dymisję na sto dni przed wyborami. Poza tym specjalny prokurator miał zbadać nieprawidłowości ujawnione w podsłuchanych rozmowach.

Warunki te zostały spełnione, ale w rzeczywistości WMRO-DPMNE, dysponując siecią lojalnych popleczników była w stanie zablokować działania osłabiające jej wpływy i blokować rozliczenie nieprawidłowości. Nie zmieniono także prawa medialnego ani nie zweryfikowano listy wyborców zgodnie z zaleceniami OBWE. Media wciąż wyraźnie sprzyjają rządzącym, a niewiarygodny spis wyborców ułatwia fałszerstwa wyborcze²³. Negocjacje z opozycją, zgoda na przedterminowe wybory i dymisja trzech najbardziej kontrowersyjnych ministrów pozwoliły WMRO-DPMNE na wyciszenie niezadowolenia społecznego, a jednocześnie zniechęciły do dalszych protestów. Pozwoliło to na uniknięcie dalszej mobilizacji przeciwników rządu. Według sondaży przeprowadzonych na przełomie stycznia i lutego WMRO-DPMNE ma 25% poparcia, a na SDSM chce głosować jedynie 13% ankietowanych²⁴. Jednocześnie ponad 50% społeczeństwa odmawia zadeklarowania preferencji politycznych. WMRO-DPMNE jest zdeterminowana, by potwierdzić swoją dominację w nadchodzących wyborach. Tylko utrzymanie *status quo* gwarantu-

²² Od nazwy ulicy, na której znajduje się rezydencja Delegacji UE. Porozumienie zawarto 2 czerwca i zostało ono zmodyfikowane 15 lipca 2015 roku; Agreement in Skopje to overcome political crisis, https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/announcements/agreement-skopje-overcome-political-crisis_en

²³ Choć ludność Macedonii liczy 2065 tys. osób, to w spisie wyborców figuruje aż 1780 tys., w tym wiele osób jest zameldowanych pod tym samym adresem, co sugeruje wpisanie tzw. martwych dusz.

²⁴ DUI cieszy się poparciem 8,5% elektoratu, a DPA 3,4%.

je bowiem bezkarność i pozostanie u władzy elit rządzących nawet kosztem przejściowych – w ich opinii – zagrożeń dla stabilności państwa, związanych z napięciami etnicznymi czy eskalacją protestów społecznych. W lutym UE i USA wymusiły na rządzących przesunięcie wyborów na 5 czerwca br., argumentując, że potrzeba więcej czasu dla zapewnienia demokratycznych standardów. Przedłużyła to jedynie okres niepewności, gdyż Zachód nie jest zainteresowany aktywnym i długofalowym zaangażowaniem w proces transformacji Macedonii, a kryzys migracyjny powoduje, że presja, by spełnić warunki rozpoczynające demokratyzację systemu, zdecydowanie osłabła.

Polityka wobec kryzysu w Macedonii podważyła wiarygodność UE jako aktora, który

przywiązuje dużą wagę do przestrzegania demokratycznych standardów i długofalowej stabilizacji. Zamiast kompleksowego rozwiązania problemów Macedonii, które zakładałoby także negocjacje z Grecją i odblokowanie unijnej integracji, przedstawiciele UE dążyli do zawarcia szybkiego porozumienia, którego wdrożenie od początku było wątpliwe, a szanse na demokratyzację systemu politycznego niewielkie. Współpraca UE z władzami w Skopje w kwestiach migracyjnych dodatkowo legitymizuje niedemokratyczny rząd WMRO-DPM-NE, osłabiając opozycję i społeczeństwo obywatelskie. Strukturalne problemy Macedonii będą się dalej pogłębiać, a napięcia społeczne i etniczne pozostają zagrożeniem dla stabilności państwa.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Mateusz Gniazdowski

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl