

Spasimir Domaradzki*

Macedonia Północna: od sporu o nazwę do sporu o tożsamość

Podpisanie Traktatu o przyjaźni, dobrosąsiedztwie i współpracy między Bułgarią i Republiką Macedonii miało pozytywny wpływ na rozwiązanie grecko-macedońskiego sporu o nazwę państwa. W traktacie bułgarsko-macedońskim pokładano wielkie nadzieje. Liczono na jakościową zmianę we wzajemnych relacjach, które niezależnie od faktu, że Bułgaria jako pierwsza uznała niepodległość Macedonii, pozostają w cieniu sporów o język, historię i tożsamość. Jednak implementacja postanowień traktatu staje się zakładnikiem wewnętrznej polityki obu państw. Brak zadowalających postępów we wdrażaniu postanowień traktatu doprowadził do usztywnienia stanowisk Bułgarii i Macedonii Północnej, co może mieć niekorzystny wpływ na dynamikę rozpoczynającego się procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej.

Kontekst regionalny. Podpisanie porozumienia znanego jako Prespa, regulującego nazwę Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, która od dwóch lat zwana jest Macedonią Północną, stanowiło moment przełomowy dla losów państwa znajdującego się w środku Bałkanów. Nowa nazwa miała zakończyć jeden z kluczowych problemów politycznych na Bałkanach, który paraliżował region i stanowił źródło destabilizacji. Koszty polityczne osiągniętego kompromisu były olbrzymie. Premier Grecji Alexis Tsipras uzyskał co prawda wotum zaufania w greckim parlamencie, ale w wyborach parlamentarnych z lipca 2019 r. musiał uznać wyższość opozycyjnej Nowej Demokracji, a porozumienie znanego jako Prespa uważane jest za jeden z głównych powodów jego porażki. Z kolei premier Macedonii Północnej Zoran Zaew przedstawiał konieczność podpisania umowy jako niezbędny warunek na drodze do integracji europejskiej. Jednak opór niektórych starych państw członkowskich UE – na czele z Francją – wobec rozpoczęcia procesu negocjacji z UE zmusił Zaewa do podania się do dymisji i zorganizowania przyspieszonych wyborów parlamentarnych. W marcu 2020 r. UE zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji, co niewątpliwie wzmocniło pozycję Zaewa i jego partii – Socjaldemokratycznego Sojuszu Macedonii (SDSM). To niezwykle kosztowne z politycznego punktu widzenia porozumienie miało być postrzegane jako magiczny klucz, który otworzy drogę do integracji, pokoju i bezpieczeństwa w regionie.

Przekonanie, że rozwiązany grecko-macedoński konflikt doprowadzi do rychłej integracji, pomija fakt, że ten spór o nazwę przykrywał szereg nie mniej istotnych problemów w regionie, które pozostawały w cieniu powagi konfliktu między Skopje i Atenami. W przypadku Macedonii Północnej bez trudu można znaleźć punkty zapalne z jej sąsiadami. Z Serbią spór toczy się wokół wpływu Serbskiej Cerkwi Prawosławnej. Z kolei dla Albanii i Kosowa ważne są wyniki spisu ludności, ukazującego proporcje między Macedończykami i Albańczykami. Z Bułgarią tli się natomiast spór o tożsamość, który jest na tyle głęboki i złożony, że ma potencjał do zastąpienia sporu o nazwę państwa z Grecją i stanowi kolejną poważną przeszkodę na drodze do Unii Europejskiej. Na spór ten nakładają się: sprawa uznania języka macedońskiego oraz interpretacji historii średniowiecza, rola i przynależność postaci historycznych z okresu walki o wyzwolenie spod jarzma osmańskiego na przełomie XIX i XX w., a także ocena powstania ilindenckiego czy bułgarskiej okupacji w latach 1941-1944. Nie jest to przy tym spór wyłącznie o tożsamość macedońską, ale stanowi również wyzwanie dla środowisk pielęgnujących wyobrażenie państwa odbierane przez pryzmat oświeceniowego marzenia o zjednoczeniu wszystkich Bułgarów.

Traktat o przyjaźni między Macedonią i Bułgarią. Bułgaria jako pierwsza uznała niepodległość Macedonii w 1992 r. Z kolei w 1999 r. podpisano wspólną deklarację premierów Iwana Kostowa i Lubcza Georgiewskiego. Jednak dopiero 1 sierpnia 2017 r. Sofia i Skopje podpisały Traktat o przyjaźni, dobrosąsiedztwie i współpracy między Republiką Bułgarii i Republiką Macedonii, co stanowiło ważny krok w kierunku uregulowania wzajemnych

stosunków. Traktat, u którego podstaw leżą założenia deklaracji z 1999 r., jest spóźnionym, lecz niezbędnym, kolejnym krokiem na drodze do uporządkowania relacji dwustronnych.

Traktat jest ważny z powodów zarówno symbolicznych, jak i praktycznych. W wymiarze symbolicznym po ćwierć wieku uregulował wzajemne relacje, a także stanowił przykład dobrej woli i wspólnych wartości. Dzięki temu umowa wywierała presję również na greckich i macedońskich negocjatorów pracujących nad rozwiązaniem sporu o nazwę państwa. W wymiarze praktycznym traktat nie tylko potwierdzał wspólne priorytety polityczne, ale również zabezpieczał interesy obu państw. Macedonia Północna uzyskała wsparcie na drodze do członkostwa w UE i NATO, a Bułgaria zobowiązała się dzielić swoim doświadczeniem w spełnianiu kryteriów członkowskich. W ramach współpracy w organizacjach regionalnych oraz dzięki realizacji wspólnych projektów oba państwa będą się przyczyniać do budowania pokoju w regionie oraz jedności Europy. Traktat zakłada także utrzymywanie aktywnych kontaktów na wszystkich szczeblach administracji, lecz nie przewiduje wspólnych posiedzeń rządów. Obie strony zobowiązały się do intensyfikacji współpracy w kwestii swobodnego przepływu osób, dóbr, kapitału i usług, rozwoju turystyki i inwestycji, a także kultury, edukacji, ochrony zdrowia, polityki społecznej, sportu czy praw autorskich. Na mocy preambuły oba państwa uznały swoją wspólną historię i uzyskały prawne gwarancje braku roszczeń terytorialnych. Strony nie będą wspierać ani prowadzić jakichkolwiek działań wyrotowych czy separatystycznych, które mogłyby zagrozić ich integralności. Szczególnie istotne w tym zakresie są ustępy 4 i 5 Art. 11 umowy. Ustęp 4 sankcjonuje prawo każdego z państw do ochrony interesów swoich obywateli na terytorium drugiego państwa, zgodnie z prawem międzynarodowym. W ustępie 5 Republika Macedonii potwierdza, że żaden zapis jej konstytucji nie może być interpretowany jako podstawa do ingerencji w sprawy wewnętrzne Bułgarii w celu ochrony statusu i praw osób, które nie są obywatelami Macedonii. Ponadto oba państwa zobowiązały się do podejmowania skutecznych środków zapobiegawczych wobec przypadków propagandy ze strony jednostek i instytucji, które mogłyby pogorszyć stosunki dwustronne. Ważnym elementem umowy było także ustanowienie prawnej podstawy do wspólnych obchodów wydarzeń historycznych oraz powołanie wspólnej komisji do spraw historycznych i edukacyjnych. Zadaniem tej komisji jest „obiektywna interpretacja historii”. Nad przestrzeganiem zapisów umowy czuwać będzie wspólna komisja międzyrządowa pod przewodnictwem ministrów spraw zagranicznych obu państw.

Trudna implementacja. Traktat zaktywizował stosunki bułgarsko-macedońskie, które w latach 2017-2019 przeżywały rozkwit. W tym okresie premierzy obu państw spotkali się aż ośmiokrotnie. Bliższe kontakty polityczne nie przełożyły się jednak na nową jakość we wzajemnych relacjach. Po wstępnych sukcesach związanych ze złagodzeniem stanowiska strony macedońskiej na temat pochodzenia cara Samuela i wspólnego upamiętniania wydarzeń historycznych z okresu średniowiecza, ustanowiona bułgarsko-macedońska komisja historyczna najpierw utknęła przy ocenie postaci Goce Dełczewa, a następnie pod koniec 2019 r. zawiesiła swoją działalność ze względu na wycofanie się strony macedońskiej.

Niezadowolający sposób wdrażania postanowień umowy zwiększył naciski ze strony prezydenta Rumena Radewa oraz części koalicji rządzącej wywierane na premiera Bojka Borisowa w sprawie zmiany stanowiska wobec Skopje. Przyjęte przez rząd Bułgarii w październiku 2019 r. stanowisko ramowe w sprawie rozszerzenia UE stanowi długi i szczegółowy katalog warunków dotyczących kwestii historycznych, tożsamości i mowy nienawiści. Postępy w negocjacjach będą uzależnione od realizacji traktatu o przyjaźni. Rząd Bułgarii oczekuje od Macedonii Północnej wdrożenia postanowień wspólnej komisji historycznej na wszystkich płaszczyznach nauczania. Ciekawy punkt stanowi żądanie nauczania na podstawie tekstów historycznych i literackich z XIX i XX w. w oryginale. W mniemaniu władz bułgarskich jest to niezbędne do odkłamania jugosłowiańskiej narracji o historii tego obszaru i języku macedońskim. Władze Macedonii Północnej mają również wdrażać ustalenia komisji we wszystkich publikacjach finansowanych ze środków publicznych. Zobowiązanie do wykonywania w dobrej wierze postanowień traktatu o przyjaźni będzie uwzględniane przy każdym kolejnym rozdziale podczas negocjacji z UE. W Rozdziale 10 (społeczeństwo informatyczne i media) Bułgaria będzie się domagała zaniechania mowy nienawiści wobec osób o bułgarskiej tożsamości. Idąc tropem stosowanej przez UE logiki priorytetów w negocjacjach członkowskich, rząd bułgarski dąży również do tego, aby Rozdział 35 (inne sprawy), w którym będzie uwzględniona kwestia traktatu o przyjaźni, został otwarty jako jeden z pierwszych i zamknięty na samym

końcu negocjacji. Co więcej, Bułgaria zastrzega sobie prawo do wycofania się na każdym etapie z poparcia dla akcesji Macedonii Północnej do UE.

W tym samym dokumencie rząd Bułgarii stawia również warunki Albanii, domagając się stosownej legislacji, gwarantującej przedstawicielom mniejszości bułgarskiej w tym państwie nauczanie języka bułgarskiego oraz uwzględnienie tożsamości etnicznej w spisie ludności, zgodnie z najwyższymi standardami europejskimi.

Rozpoczęcie negocjacji i poparcie Sofii dla ich dalszego postępu uzależniono m.in. od realizacji postanowień Traktatu o przyjaźni, dobrosąsiedztwie i współpracy. Władze bułgarskie przeforsowały wpisanie tych zastrzeżeń do konkluzji Rady ds. Ogólnych z 25 marca 2020 r. i deklaracji końcowej Szczytu Bałkanów Zachodnich w Zagrzebiu z 6 maja 2020 r.

W tle ponownego wzrostu napięcia w sprawach historycznych powróciła, również nigdy do końca nierozwiązana, kwestia języka macedońskiego. Choć zarówno deklaracja z 22 lutego 1999 r., jak i traktat z 2017 r. stwierdzają, że oba dokumenty zostały podpisane w językach bułgarskim i macedońskim, Bułgaria nigdy oficjalnie nie uznała języka macedońskiego. Istotą sporu jest stanowisko Bułgarii, zgodnie z którym język macedoński stanowi współczesną formę języka bułgarskiego i jego dialektów po ewolucji i kodyfikacji w ramach byłej Jugosławii. Kontrargument władz w Skopje opiera się na uznaniu języka macedońskiego przez ONZ w 1977 r. oraz na fakcie, że stanowił on jeden z trzech oficjalnych języków w ramach Jugosławii. We wspomnianym już stanowisku ramowym rząd Bułgarii domaga się używania w oficjalnych dokumentach unijnych sformułowania „oficjalny język Republiki Macedonii Północnej”. Choć Bułgaria nie uznaje istnienia języka macedońskiego jako niezależnego od bułgarskiego, pozostawia jednak możliwość zastosowania sformułowania „język macedoński”, pod warunkiem że pod gwiazdką pojawi się doprecyzowanie: „zgodnie z konstytucją Republiki Macedonii Północnej”.

Stanowisko Bułgarii zakłada również podjęcie przez władze w Skopje kroków na rzecz rehabilitacji ofiar władz jugosłowiańskich prześladowanych ze względu na ich bułgarską tożsamość oraz rozpoczęcie procesu lustracji byłych agentów jugosłowiańskiej bezpieki. Co szczególnie istotne, Bułgaria domaga się wysłania przez Macedonię Północną not werbalnych do wszystkich członków ONZ z informacją, że nazwa Macedonia Północna odnosi się wyłącznie do istniejącego państwa oraz że zmiany wprowadzone do macedońskiej konstytucji na mocy porozumienia znad Prespy będą stosowane w nierozłącznej całości z umową o dobrosąsiedztwie z Bułgarią, wraz z kwestią językową.

Kontekst polityczny. Wezwania intelektualistów po obu stronach o umiarkowanie i wzajemne poszanowanie zderzają się z prawidłami prowadzenia polityki. Zbliżające się przedterminowe wybory w Macedonii Północnej zostały przesunięte ze względu na pandemię COVID-19 i jak dotąd nie została wyznaczona nowa data ich przeprowadzenia. Na tym tle wycofanie się macedońskich przedstawicieli z prac wspólnej komisji oraz zaostrenie retoryki przez prezydenta Stewa Pendarowskiego i ministra spraw zagranicznych Nikołą Dimitrowa przygotowuje grunt pod zdobycie przewagi SDSM nad Wewnętrzną Macedońską Organizacją Rewolucyjną – Partią Demokratyczną na rzecz Macedońskiej Jedności Narodowej (*Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo*, VMRO-DPMNE) w wewnętrznym wyścigu o przedwyborczą patriotyczność. W rządzącej w Bułgarii koalicji ważną rolę odgrywają nacjonaliści, a ich wicepremier – Waleri Simeonow – był osobiście zaangażowany w prace nad umową dwustronną. Reakcje prezydenta Bułgarii Radewa, który domaga się wytyczenia wobec Macedonii Północnej czerwonych linii w kwestiach historycznych, i wicepremiera Simeonowa, który uważa, że skład komisji jest mniej istotny niż interes narodowy, świadczą o rosnącej gotowości do konfrontacji. Na ich tle lekceważące komentarze premiera Borisowa o charakterze kampanii przedwyborczych i *désintéressement* pochodzeniem języka macedońskiego należy odbierać jako próbę rozładowania napięcia.

Wnioski. Umowa z Bułgarią i porozumienie znad Prespy stanowią kluczowe elementy politycznych argumentów prezydenta Zaewa, który twierdząc, że „dziś nikt nie podważa istnienia macedońskiego języka i tożsamości”, odbiera narrację opozycyjnej i nacjonalistycznej VMRO-DPMNE. Szczególnie w kontekście członkostwa w NATO i rozpoczęcia – niejednokrotnie przekładanych – negocjacji członkowskich z UE, Zaew zyskuje pozycję

skutecznego polityka. Jednak podpisane umowy są przedmiotem ostrej krytyki ze strony opozycji, co stawia ich trwałość pod znakiem zapytania, a ich wykonanie uzależnia od opcji politycznej znajdującej się u władzy w państwie. Przeciągające się wybory w Macedonii Północnej oraz usztywnienie bułgarskiego stanowiska mogą mieć negatywne skutki dla dalszej drogi Macedonii do członkostwa, a pandemia COVID-19 może być dogodną wymówką do czasowego zamrożenia relacji między Macedonią i Bułgarią.

Historia i tożsamość nie są jedynymi płaszczyznami w relacjach macedońsko-bułgarskich. Oprócz wspólnych projektów infrastrukturalnych, takich jak korytarz transportowy nr 8, budowa połączenia kolejowego Sofia–Skopje czy też realizowanych w ramach unijnego Instrumentu Wsparcia Przedakcesyjnego (IPA), oba państwa w październiku 2020 r. mają zorganizować w Sofii kolejny szczyt w ramach Procesu Berlińskiego. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że w kontekście przeciągającego się stanu przedwyborczego w Macedonii Północnej i usztywnienia stanowiska bułgarskiego rządu wobec Skopje pandemia będzie dogodną okazją do przełożenia szczytu Procesu Berlińskiego lub zorganizowania go w formie zdalnej. Choć członkostwo w UE leży w interesie zarówno Macedonii Północnej, jak i Bułgarii, relacje dwustronne są zakładnikiem wewnątrz krajowej układanki politycznej, w której polityka historyczna może odgrywać niebagatelną rolę.

Opinie wyrażone w publikacji prezentują wyłącznie poglądy autora i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Instytutu Europy Środkowej.

* **Dr Spasimir Domaradzki** – autor komentarza gościnnego. Adiunkt w Katedrze Badań nad Polityką, Uczelnia Łazarskiego. Członek Visegrad Insight w latach 2019-2020 i kolegium redakcyjnego Res Publica Nowa.