

Konrad Pawłowski

„Długa droga”: Macedonia Północna członkiem NATO

27 marca Macedonia Północna stała się 30. członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Oznacza to wielki sukces w polityce zagranicznej Macedonii Północnej, która przez lata bezskutecznie dążyła do członkostwa w Sojuszu, zablokowanego wskutek sporu z Grecją w kwestii nazwy państwa. Akcesja do NATO wzmacnia pozycję międzynarodową i bezpieczeństwo zewnętrzne Macedonii Północnej, przyczyni się również do zapewnienia stabilności wewnętrznej państwa. Kolejne już rozszerzenie NATO oznacza także, że region Bałkanów Zachodnich w sensie politycznym i instytucjonalnym staje się coraz bardziej częścią przestrzeni euroatlantyckiej.

Spór z Grecją. Jakkolwiek Republika Macedonii była jedynym państwem postjugosłowiańskim, które uniknęło działań zbrojnych w okresie rozpadu SFRJ, otoczona przez nieprzyjaźnie nastawionych sąsiadów przez lata borykała się z problemem uznania swej odrębności kulturowej.

Najdalej idące pretensje wysuwała Grecja, która w momencie ogłoszenia niepodległości Republiki Macedonii (1991) zarzuciła nowemu sąsiadowi m.in. bezprawne wykorzystanie nazwy „Macedonia”, w opinii władz w Atenach przynależnej wyłącznie do greckiego dziedzictwa kulturowego¹. Wskutek greckiego sprzeciwu Macedonia została przyjęta do ONZ 8 kwietnia 1993 r. pod nazwą tymczasową – jako była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM).

W obliczu nieskuteczności polityki blokowania państwowości Macedonii na arenie międzynarodowej – w celu zmuszenia władz w Skopje do zmiany stanowiska w kwestii nazwy państwa – Grecja zdecydowała się na wprowadzenie wobec Macedonii embarga handlowego (1994-1995), skutkującego niemal całkowitą izolacją ekonomiczną tego państwa. Dopiero zdecydowane naciski na władze w Atenach ze strony Komisji Europejskiej i Stanów Zjednoczonych doprowadziły do zniesienia embarga i częściowego uregulowania sporu.

W wyniku zawartego 13 września 1995 r. w Nowym Jorku tymczasowego porozumienia oba państwa nawiązały stosunki dyplomatyczne oraz potwierdziły nienaruszalność istniejących granic państwowych. Zgodnie z umową Grecja uznała swego północnego sąsiada pod tymczasową nazwą była Jugosłowiańska Republika Macedonii, która miała zostać zmieniona w momencie zawarcia ostatecznego porozumienia. Dodatkowo Grecja zobowiązała się nie blokować członkostwa FYROM w międzynarodowych organizacjach i instytucjach, których jest członkiem (art. 11).

Zawarta umowa pozwoliła na poprawę wzajemnych relacji oraz szybką akcesję Macedonii do części organizacji międzynarodowych (np. w październiku 1995 r. FYROM stała się członkiem OBWE).

Spór historyczno-polityczny dotyczący nazwy Macedonii pozostawał jednak nierozstrzygnięty i konsekwentnie blokował pełną normalizację stosunków politycznych między Grecją i Macedonią.

Stosunki z NATO. Zawarcie tymczasowego porozumienia pozwoliło na rozwój stosunków Macedonii z NATO. W listopadzie 1995 r. FYROM przystąpiła do programu Partnerstwo dla Pokoju (*Partnership for Peace, PFP*), stając się drugim po Słowenii państwem uczestnikiem PFP z obszaru byłej SFRJ.

¹ W 1977 r. grecki prof. Manolis Andronicos odnalazł w Werginie w północnej Grecji grobowiec Filipa II Macedońskiego. Odkrycie to potwierdzało – w rozumieniu władz oraz greckiego społeczeństwa – bezdyskusyjną greckość starożytnej Macedonii. Stosownie do obecnego podziału administracyjnego Grecji w północnej części kraju istnieją trzy regiony odnoszące się do nazwy „Macedonia”, tj. Zachodnia Macedonia, Środkowa Macedonia, Wschodnia Macedonia i Tracja.

Macedonia była również lojalnym sojusznikiem Sojuszu Północnoatlantyckiego w okresie narastającego konfliktu w Kosowie. W grudniu 1998 r. zawarte zostało porozumienie między NATO i FYROM, na mocy którego władze w Skopje zgodziły się na stacjonowanie w Macedonii sił szybkiego reagowania NATO, mających w razie konieczności przyjść z pomocą nieuzbrojonym weryfikatorom OBWE, nadzorującym zawieszenie broni w Kosowie. W czasie „wojny o Kosowo” na terytorium Macedonii stacjonowało ok. 10 tys. żołnierzy NATO. Po zakończeniu kampanii powietrznej Sojuszu sąsiadująca z Kosowem Macedonia stała się główną bazą transportowo-logistyczną dla stacjonujących w Kosowie sił KFOR.

W tym czasie Macedonia rozpoczęła oficjalne starania o wejście do NATO. W kwietniu 1999 r. na Szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Waszyngtonie otrzymała zaproszenie do uruchomionego wówczas Planu Działań na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan, MAP*).

W ciągu kolejnych lat Macedonia konsekwentnie rozwijała współpracę polityczną i militarną z NATO, skutkującą implementacją wewnętrznych reform politycznych na rzecz demokratyzacji i podniesienia poziomu praworządności oraz reformami w sektorze obrony i bezpieczeństwa. W latach 2002-2014 macedońscy żołnierze uczestniczyli w działaniach stabilizacyjnych w Afganistanie w ramach Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force, ISAF*), pozostających od 2003 r. pod dowództwem NATO.

Szczyt NATO w Bukareszcie. Szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. okazał się dla władz w Skopje wielkim rozczarowaniem. Państwa członkowskie wyraziły wprawdzie uznanie dla przeprowadzonych reform oraz zaangażowania FYROM w operacje militarne, prowadzone przez NATO, w deklaracji przyjętej 3 kwietnia przez Radę Północnoatlantycką (NAC) znalazło się jednak stwierdzenie, że „zaproszenie [do członkostwa w Sojuszu] dla byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zacznie obowiązywać, kiedy tylko wypracowane zostanie dwustronnie akceptowane rozwiązanie w kwestii nazwy [państwa]”. NAC wezwała również Macedonię i Grecję do niezwłocznego wznowienia negocjacji.

Rozwiązanie to oznaczało, że wskutek jednostronnego sprzeciwu Grecji Macedonia – odmiennie od Albanii i Chorwacji – otrzymała jedynie *sui generis* warunkowe zaproszenie (*conditioned invitation*) do członkostwa w NATO. Oznaczało również, że Macedonia będzie mogła stać się członkiem Sojuszu dopiero wtedy, kiedy spór polityczny dotyczący nazwy państwa zostanie ostatecznie rozwiązany.

Władze Macedonii nie kryły rozczarowania decyzją Sojuszu. W ramach protestu delegacja macedońska opuściła obrady szczytu dzień wcześniej niż planowano. W dniu 29 kwietnia 2008 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Macedonii Antonio Milošoski otwarcie stwierdził, że drzwi do członkostwa w NATO zostały po prostu „zatrzęsnięte” przed Macedonią. Emocjonalna wypowiedź Milošoskiego nt. niekorzystnej dla FYROM decyzji NATO sprowadzała się do stwierdzenia, iż:

- Macedonia przeprowadziła wszystkie (niełatwe) reformy polityczne oraz reformy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności,
- władze i społeczeństwo konsekwentnie opowiadają się za orientacją euroatlantycką,
- Macedonia od lat pozostaje lojalnym sojusznikiem NATO oraz czynnikiem stabilności na Bałkanach,
- niezaproszenie Macedonii do Sojuszu stanowiło w istocie naruszenie zasad demokracji, na których opiera się NATO, a Sojusz Północnoatlantycki pozostaje faktycznie zakładnikiem stanowiska Grecji,
- decyzja podjęta na szczycie w Bukareszcie była daleko niesprawiedliwa, a Macedonia została faktycznie upokorzona ze względu na „kaprys sąsiedniego państwa”, którego „irracjonalna” polityka odbiera Macedonii prawo do własnej nazwy i tożsamości.

Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Władze w Skopje podjęły również bardziej zdecydowane działania. W listopadzie 2008 r. – stosownie do art. 21 tymczasowego porozumienia – Macedonia przekazała spór prawny do rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), oskarżając Grecję o rażące naruszenie warunków umowy z 1995 r.

Rozstrzygnięcie Trybunału okazało się korzystne dla Macedonii. W wyroku z 5 grudnia 2011 r. MTS stwierdził bowiem, że zablokowanie przez Grecję członkostwa FYROM w NATO stanowiło naruszenie art. 11 tymczasowego porozumienia. Jednocześnie jednak MTS nie poparł stanowiska Macedonii, która domagała się, aby Trybunał zażądał od Grecji powstrzymania się w przyszłości od blokowania akcesji FYROM do Sojuszu Północnoatlantyckiego lub innych organizacji międzynarodowych. Trybunał ograniczył się bowiem do wskazania, że zawarte w wyroku stwierdzenie, iż działanie Grecji związane z zablokowaniem akcesji FYROM do NATO stanowiło naruszenie art. 11 umowy, „stanowi właściwe zadośćuczynienie”. Rozstrzygnięcie to z punktu widzenia Macedonii oznaczało zatem sukces symboliczny i połowiczny, a w praktyce – konieczność rozpoczęcia konstruktywnego dialogu politycznego.

„**Skopje 2014**”. Zablokowanie przez Grecję akcesji FYROM do NATO doprowadziło do pogorszenia wzajemnych relacji, a władze Macedonii dały upust swoim negatywnym emocjom na gruncie architektury i polityki historycznej. W ramach – dyskusyjnego pod względem historycznym, estetycznym i ekonomicznym – projektu modernizacji przestrzeni publicznej stolicy pt. „Skopje 2014” powstało szereg obiektów użyteczności publicznej w stylu neoklasycyzyzm oraz ponad 70 pomników i rzeźb. Wśród nich znalazł się m.in. kilkunastometrowy pomnik Aleksandra Wielkiego (oficjalnie monument „Wojownika na koniu”), będący sztandarowym projektem całego przedsięwzięcia. W opinii Grecji była to oczywista prowokacja i manifestacja polityczna oraz potwierdzenie zarzutów dotyczących nieuprawnionego odwoływania się do greckiego dziedzictwa kulturowego.

Porozumienie znad Prespy. Realną zmianę wprowadziło dopiero porozumienie znad Prespy, podpisane przez premierów Grecji i Macedonii, Alexisa Tsiprasa i Zorana Zaeva, 17 czerwca 2018 r.² Stosownie do porozumienia władze w Skopje zgodziły się na zmianę nazwy państwa. Porozumienie to spotkało się z niechęcią sporej części obywateli Macedonii i Grecji, zdecydowaną krytyką ze strony największych greckich i macedońskich opozycyjnych partii politycznych (oskarżających władze o brak społecznej legitymacji oraz prowadzenie polityki zagrażającej tożsamości narodowej i żywotnym interesom państwa) oraz ulicznymi demonstracjami przeciwników zawartej umowy międzynarodowej (w obu państwach).

Zawarte porozumienie, kończące 27-letni, głęboko upolityczniony spór historyczny między Grecją i Macedonią Północną, spotkało się ze słowami uznania ze strony NATO i UE³. Rosja wskazywała z kolei, że porozumienie z Grecją zostało narzucone władzom w Skopje przez państwa Zachodu⁴ i nie posiada legitymacji ze strony jej obywateli⁵.

Porozumienie znad Prespy doprowadziło do normalizacji relacji politycznych między Grecją i Macedonią Północną, pozwoliło na intensyfikację dwustronnej współpracy gospodarczej oraz odblokowało weto Grecji w

² Porozumienie znad Prespy zostało ostatecznie ratyfikowane przez Macedonię 5 lipca 2018 r. Następnie – stosownie do zawartej umowy – 11 stycznia 2019 r. parlament w Skopje dokonał zmian w konstytucji, oznaczających m.in. zmianę dotychczasowej nazwy państwa „Republika Macedonii” na „Republika Północnej Macedonii”. Grecja ratyfikowała umowę 25 stycznia 2019 r. W efekcie porozumienie znad Prespy weszło w życie 12 lutego 2019 r.

³ W oświadczeniu wydanym 12 czerwca 2018 r. sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg wskazywał, że zawarta umowa międzynarodowa „to historyczne porozumienie, będące efektem wielu lat cierpliwej dyplomacji oraz gotowości tych dwóch przywódców do zakończenia sporu, który zbyt długo wywierał [negatywny] wpływ na sytuację w regionie”. W dniu 25 stycznia 2019 r. Stoltenberg stwierdził dodatkowo, że porozumienie to stanowi „ważny wkład w stabilność i rozwój całego regionu”.

⁴ W opublikowanym 7 grudnia 2018 r. wywiadzie dla greckiej gazety „Efimerida ton Syntacton” minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergiej Ławrow zwrócił uwagę na gorączkowe wysiłki i naciski podejmowane przez Zachód na rzecz ratyfikacji porozumienia znad Prespy. Ławrow zarzucił Stanom Zjednoczonym oraz państwom UE systematyczną i rażącą ingerencję (*grubiejsze wmięszanie*) w sprawy wewnętrzne Macedonii, podkreślając przy tym, że działania te mają na celu zmuszenie Skopje do członkostwa w NATO.

⁵ Uzasadnieniem pryncypialnego stanowiska Rosji była niska frekwencja (36,8%) w referendum konsultacyjnym, zorganizowanym w Macedonii 30 września 2018 r., w którym obywatele udzielili odpowiedzi na pytanie „Czy jesteś za członkostwem w UE i NATO poprzez akceptację porozumienia między Republiką Macedonii i Republiką Grecji?”. Jakkolwiek obiektywnie niska frekwencja stanowiła zaskoczenie dla społeczności międzynarodowej, wynikała ona zarówno z bojkotu głosowania przez przeciwników porozumienia, jak i niewiążącego (jedynie doradczego) charakteru referendum, który po prostu nie zachęcał do udziału w głosowaniu.

kwestii członkostwa Macedonii Północnej w NATO, a w perspektywie także do członkostwa w UE (zob. „Komentarze IES”, nr 11).

Zaproszenie i akcesja do NATO. 11 lipca 2018 r. Macedonia Północna otrzymała oficjalne zaproszenie do rozpoczęcia rozmów nt. członkostwa w NATO, zaś 6 lutego 2019 r. w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli minister spraw zagranicznych Macedonii Północnej Nikola Dimitrov oraz stali przedstawiciele 29 państw członkowskich Sojuszu podpisały protokół akcesyjny. Zgodnie z przewidywaniami procedura akcesji Macedonii do NATO – wymagająca ratyfikacji protokołu przez wszystkie państwa członkowskie – potrwała kilkanaście miesięcy i zakończyła się w marcu 2020 r. W efekcie 27 marca Macedonia Północna stała się 30. członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jak stwierdził tego dnia sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, „Witamy w NATO Macedonio Północna! To była długa droga [...]”. 30 marca w czasie uroczystej ceremonii z okazji akcesji Macedonii Północnej do Sojuszu macedońska flaga została zawieszona przed Kwaterą Główną NATO.

Stanowisko NATO i Rosji. W perspektywie państw członkowskich NATO rozszerzenie przyczynia się do zapewnienia pokoju i stabilności w subregionie Bałkanów Zachodnich, który przez dekady generował poważne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego. Stanowi również ważny komunikat polityczny dla pozostałych państw regionu, że po przeprowadzeniu przez nie reform i spełnieniu określonych standardów „drzwi” do członkostwa w NATO pozostają otwarte. Oznacza również ograniczenie wpływów politycznych Rosji w regionie Bałkanów.

Z punktu widzenia władz w Moskwie kolejne już rozszerzenie NATO na Bałkanach, a więc w regionie historycznie, politycznie, kulturowo i geograficznie bliskim Rosji, oznacza symboliczną porażkę polityczną oraz kontynuację niekorzystnych dla Rosji zmian w międzynarodowym układzie sił, do jakich doszło po zakończeniu zimnej wojny, skutkujących „zbliżeniem” politycznych, ekonomicznych, militarnych i kulturowych wpływów Zachodu do granic Federacji Rosyjskiej.

W efekcie Rosja otwarcie krytykowała decyzję o akcesji Macedonii Północnej do NATO, oskarżając państwa Zachodu o realizację własnych interesów geopolitycznych i destabilizację Bałkanów. W opinii władz w Moskwie akcesja Macedonii Północnej do NATO stanowi efekt nacisków Zachodu, ograniczy niezależność Macedonii Północnej na arenie międzynarodowej, a w szerszej perspektywie – przyczyni się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa regionalnego i europejskiego.

Wnioski. Dla Macedonii Północnej członkostwo w NATO oznacza historyczny sukces (wg niektórych opinii jest to najważniejsze wydarzenie od ogłoszenia niepodległości) oraz zrealizowanie jednego z celów strategicznych polityki zagranicznej, konsekwentnie popieranego nie tylko przez wszystkie główne partie polityczne, ale także przez zdecydowaną większość obywateli. Wprawdzie obywatele Macedonii nierzadko krytycznie oceniali porozumienie z Prespy, równocześnie jednak – co stanowi swoisty paradoks – zdecydowanie popierali akcesję Macedonii Północnej do NATO (w 2018 r. za członkostwem opowiedziało się 77% ankietowanych)⁶.

Włączenie Macedonii Północnej w system bezpieczeństwa euroatlantyckiego przyczynia się do wzmocnienia pozycji międzynarodowej i bezpieczeństwa zewnętrznego niewielkiego państwa bałkańskiego, dla którego „parasol euroatlantycki” stanowi odtąd realną gwarancję bezpieczeństwa. Akcesja wzmacnia także partnerstwo strategiczne Macedonii Północnej ze Stanami Zjednoczonymi. Członkostwo w Sojuszu „wymusza” również kontynuację reform w sektorze bezpieczeństwa i obrony oraz modernizację i wzmocnienie potencjału sił zbrojnych Macedonii Północnej.

Należy oczekiwać, że członkostwo w NATO przyczyni się do stabilizacji sytuacji wewnętrznej w Macedonii Północnej oraz zachęci macedońskich decydentów do implementacji koniecznych reform wewnętrznych na rzecz członkostwa w UE (zob. „Komentarze IES”, nr 98). Stabilność i bezpieczeństwo wynikające z członkostwa w Sojuszu dają również szansę na poprawę sytuacji ekonomicznej i wzrost inwestycji zagranicznych.

⁶ Center for Insights in Survey Research, *Macedonia National Public Opinion Poll, June 28 – July 15, 2018*, Skopje 2018.

Rozszerzenie NATO oznacza, że tradycyjnie uznawane za peryferyjny subregion Europy Bałkany Zachodnie w sensie politycznym i instytucjonalnym stają się coraz bardziej częścią przestrzeni euroatlantyckiej. Okoliczność ta w istotnym stopniu przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności, rozwoju współpracy regionalnej i konsolidacji demokracji na obszarze Bałkanów Zachodnich.

Akcesja Macedonii Północnej oznacza również, że podzielona w kwestii członkostwa w NATO Bośnia i Hercegowina oraz deklarująca neutralność militarną Serbia znalazły się „w okrążeniu” państw NATO. Z uwagi na fakt, iż oba państwa prowadzą regularny dialog polityczny oraz rozwijają korzystną dla nich współpracę w obszarze bezpieczeństwa z NATO, należy przewidywać, że pozytywny przykład Macedonii Północnej pogłębi relacje Sojuszu Północnoatlantyckiego z Bośnią i Hercegowiną oraz Serbią, a w dłuższej perspektywie – zintensyfikuje/uruchomi dyskusje nt. członkostwa także tych państw bałkańskich.