



Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (Yearbook of the Institute of East-Central Europe)

ISSN 1732-1395

Instrukcje dla autorów i Rocznik online:
<https://ies.lublin.pl/rocznik>

Wyzwanie dla tożsamości międzynarodowej Macedonii – grecko-macedoński spór o nazwę państwa

Artur Adamczyk^a, Mladen Karadzoski^b

^a Uniwersytet Warszawski

^b Uniwersytet Świętego Klemensa z Ochrydy

Opublikowano online: grudzień 2019

Sposób cytowania: A. Adamczyk, M. Karadzoski, *Wyzwanie dla tożsamości międzynarodowej Macedonii – grecko-macedoński spór o nazwę państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17 (2019), z. 1, s. 333-350, DOI: 10.36874/RIESW.2019.1.16.

„Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” („Yearbook of the Institute of East-Central Europe”) jest kwartalnikiem. Poszczególne teksty bądź całe zeszyty publikowane są w języku polskim lub angielskim. Na liście czasopism naukowych MNiSW z 31 lipca 2019 roku „Rocznik IEŚW” znajduje się z liczbą 70 punktów. Jest również uwzględniony w bazach ICI Journals Master List, Central and Eastern European Online Library, BazEKon oraz ERIH PLUS.

Artur Adamczyk
Mladen Karadzowski*

Wyzwanie dla tożsamości międzynarodowej Macedonii – grecko-macedoński spór o nazwę państwa

A Challenge to Macedonia's International Identity – Greek-Macedonian Naming Dispute

Abstract: The main purpose of the article is to present how the Greek-Macedonian naming dispute influenced the problem of implementation the international identity of Macedonia. Despite the initial problems of the government in Skopje related to determining their international identity, Macedonians managed to define the principles regarding the identification of a new state on the international stage. As a small country with limited attributes to shape its international position, Macedonia has basically been determined to seek guarantees for its existence and security in stable and predictable European international structures such as NATO and the European Union. The main obstacle for Macedonians on the road to Euro-Atlantic structures was the veto of Greece, a member of these organizations, resulting from Athens' refusal to accept the name the Republic of Macedonia. The Prespa Agreement of 2018 gave a new impetus to the realization of the international identity of North Macedonia.

Keywords: North Macedonia, Greece, international identity, European Union, NATO, Western Balkans

Wprowadzenie

Upadek systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej, który miał miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w., przyczynił się do fundamentalnych zmian na mapie politycznej Europy. Jednym

* Doc. dr Artur Adamczyk – Uniwersytet Warszawski (Warszawa, Polska), ORCID: 0000-0002-5444-3670, e-mail: a.adamczyk@uw.edu.pl.

Dr Mladen Karadzowski – Uniwersytet Świętego Klemensa z Ochrydy (Bitola, Macedonia Północna), ORCID: 0000-0002-1942-1804, e-mail: mladenkaradzowski1983@gmail.com.

z następstw tego procesu był rozpad Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, zapoczątkowany decyzjami Chorwatów i Słoweńców o secesji z federacji i utworzeniu niepodległych państw w czerwcu 1991 r. Konsekwencją tych decyzji była próba militarnego utrzymania integralności terytorialnej Jugosławii przez rząd w Belgradzie, która doprowadziła do wieloletniego, krwawego konfliktu na Bałkanach. Macedonia, będąca jedną z sześciu składowych republik jugosłowiańskich, także uległa nastrojom nacjonalistycznym i po werdykcie społeczeństwa, wyrażonym w referendum, ogłosiła w listopadzie 1991 r. niepodległość jako Republika Macedonii¹. Nowo powstały kraj, który w swojej historii nigdy nie miał doświadczeń realizowania własnej państwowości, stanął przed wyzwaniem związanym z określeniem swojej tożsamości międzynarodowej.

Tożsamość międzynarodowa ma wiele definicji i interpretacji. Zdaniem Stanisława Bielenia, „Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych przejawia się w ich aktywności zewnętrznej, w odkrywaniu siebie na tle innych i wchodzeniu z innymi w bardziej lub mniej trwałe związki i uzależnienia”². Kluczowe rozumienie międzynarodowego wymiaru tożsamości związane jest z samoidentyfikacją państwa w konkretnej konstelacji geopolitycznej – regionalnej (w wypadku państwa małego i słabego) lub globalnej (w sytuacji państwa dużego i silnego). Tożsamość międzynarodowa związana jest także z właściwą oceną atrybutów państwa pod względem politycznym, ekonomicznym, militarnym, demograficznym, społecznym, które determinują jego pozycję i rolę w stosunkach międzynarodowych. Właściwa samoocena jest niezbędna do określenia, jakie są możliwości państwa dotyczące wpływania na swoje otoczenie dzięki posiadanym atrybutom. Jednak jeszcze bardziej istotne jest to, w jakim otoczeniu, środowisku państwo funkcjonuje i z kim musi konfrontować swoją aktywność na arenie międzynarodowej. Należy podkreślić, że państwa nie wybierają sobie

- 1 Więcej na temat procesu kształtowania państwowości Macedonii patrz w: I. Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław 2000; I. Stawowy-Kawka, M. Kawka (red.), *Macedoński dyskurs niepodległościowy. Historia, kultura, literatura, język, media*, Kraków 2011; J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003; J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007; W. Walkiewicz, *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009.
- 2 S. Bieliń, *Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych*, [w:] R. Zięba, S. Bieliń, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2015, s. 157.

sąsiadów i muszą kształtować swoje relacje z tymi uczestnikami, którzy ich otaczają. Definiując główne cele polityki zagranicznej i wchodząc w interakcje na arenie międzynarodowej, każde państwo kieruje się uzyskaniem optymalnych gwarancji dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, suwerenności oraz integralności terytorialnej³. Jeżeli jest to państwo duże i silne, to oczywiście może poszukiwać takiej optymalizacji we wzmacnianiu własnych atrybutów i cech. Jednak gdy mamy do czynienia z państwem małym i słabym, które dodatkowo ulokowane jest w niestabilnym otoczeniu międzynarodowym, to będzie ono dążyć do optymalizacji swoich interesów poprzez wejście w sojusze, członkostwo w organizacjach międzynarodowych gwarantujących bezpieczeństwo i stabilny rozwój gospodarczy.

Macedonia stanowi właśnie egzemplifikację państwa słabego i małego. Była najbiedniejszą częścią składową Jugosławii i członkostwo w tej federacji stanowiło gwarancję dla bezpieczeństwa i zapewnienia podstawowych warunków egzystencjalnych Macedończyków. Rozpad Jugosławii i decyzja o utworzeniu własnego państwa przez Macedończyków istotnie wiązała się z określeniem tożsamości międzynarodowej, identyfikacją państwa na arenie międzynarodowej poprzez określenie swojego miejsca w konkretnej konstelacji geopolitycznej, stworzenie własnej dyplomacji, określenie celów i kierunków w polityce zagranicznej, przede wszystkim w relacjach ze swoimi sąsiadami. Otoczenie międzynarodowe nowej republiki było wyjątkowo niestabilne. Na północ od jej granic toczyły się krwawe wojny na terenie Chorwacji oraz Bośni i Hercegowiny, dodatkowo niepewna była reakcja Albańczyków kosowskich oraz samej Albanii na procesy rozpadu Jugosławii. Należy podkreślić, że ok. 30% społeczeństwa macedońskiego stanowią Albańczycy, których identyfikacja z państwem macedońskim jest bardzo słaba. Od samego początku funkcjonowania państwowości macedońskiej można było zaobserwować brak doświadczenia i pragmatyzmu wśród polityków macedońskich. Na fali powszechnego w kraju nacjonalizmu odwoływali się oni do idei Wielkiej Macedonii – hasła, które dominowało wśród Macedończyków na

3 R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2006, s. 461.

przełomie XIX i XX w.⁴ Szaflowanie tymi wręcz archaicznymi hasłami godziło w interesy sąsiadów, przede wszystkim Grecji i Bułgarii, które były najbardziej przewidywalnymi i stabilnymi państwami w sąsiedztwie Macedonii. Nowy podmiot, nie zważając na relacje z Grecją, przyjął wywołującą kontrowersje nazwę państwa oraz symbole narodowe. Okazało się, że politycy macedońscy, zamiast starać się o stabilizowanie i konstruktywne wzmacnianie swoich relacji z otoczeniem, przyczyniają się do pogorszenia swojej pozycji międzynarodowej, a nawet ryzykują dalszym trwaniem swojego państwa. To niebezpieczeństwo autodestrukcji związane było z wewnętrznymi napięciami albańsko-macedońskimi, które intensyfikowały się wraz z pogarszaniem sytuacji gospodarczej kraju, wynikającej ze złych relacji z otoczeniem zewnętrznym.

Wśród polityków macedońskich rosła jednak świadomość, że zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa, jego integralności terytorialnej w niestabilnym otoczeniu oraz zapewnienie rozwoju gospodarczego są możliwe tylko dzięki członkostwu w Pakcie Północnoatlantyckim oraz Unii Europejskiej. Ta zasada, określona w polityce zagranicznej Republiki Macedonii akronimem TINA (*There is No Alternative*), została przyjęta jako główny cel aktywności międzynarodowej rządu w Skopje⁵. Politycy macedońscy uważają, że biorąc pod uwagę zagrożenia wewnętrzne oraz zewnętrzne, Macedonia może zagwarantować sobie przetrwanie jedynie poprzez bliskie relacje z Waszyngtonem oraz Brukselą, czyli poprzez członkostwo w NATO oraz Unii Europejskiej. Głównym celem artykułu jest przedstawienie, jak spór grecko-macedoński w sprawie nazwy państwa wpłynął na problem realizacji tożsamości międzynarodowej Macedonii.

4 D. Maleski, *On nationalism, identity and the foreign policy of Macedonia*, „New Balkan Politics” 2013, no. 14, <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/item/on-nationalism-identity-and-the-foreign-policy-of-macedonia#.XVck-OP7Rpg> [3.09.2019].

5 B. Vankovska, *Lilliputian Foreign Policy: The Case of the Republic of Macedonia*, „Security Dialogue” 2017, no. 1–2, s. 38.

1. Grecko-macedoński spór o nazwę państwa i problemy z międzynarodowym uznaniem Republiki Macedonii

Największym problemem Macedończyków na ich drodze do Unii Europejskiej i NATO stanowił sprzeciw Grecji, który pojawiał się w kolejnych próbach zbliżania Macedonii do tych struktur⁶. Należy podkreślić, że Grecja jako członek UE i NATO ma prawo weta w podejmowaniu decyzji dotyczących procesu rozszerzenia, co wynika oczywiście z zapisów traktatowych tych organizacji.

Stosunki grecko-macedońskie pozostawały napięte od samego powstania Republiki Macedonii w efekcie rozpadu Jugosławii w 1991 r. Już wówczas greccy politycy starali się blokować uznanie nowego państwa – Republiki Macedonii – na arenie międzynarodowej, argumentując, że powstanie takiego państwa może w przyszłości zagrozić bezpieczeństwu na Bałkanach. Takie przesłanie wystosował ówczesny minister spraw zagranicznych Grecji, Antonis Samaras, do swoich kolegów ze Wspólnot Europejskich⁷. Trudno się jednak dziwić takiej reakcji Greków, kiedy część polityków macedońskich w euforii posługiwała się hasłami Wielkiej Macedonii i deklarowała chęć przyłączenia do swojego państwa terenów zamieszkałych przez Macedończyków w krajach sąsiednich. Te hasła znalazły swoje odzwierciedlenie w konstytucji Macedonii, w której jest zapis o ochronie przez państwo macedońskie statusu i praw Macedończyków zamieszkujących sąsiednie państwa. Dodatkowo nowe państwo wybrało na swoje godło Słońce Werginy, symbol Aleksandra Macedońskiego, które jest godłem regionu greckiej Macedonii.

Grecja konsekwentnie negowała istnienie narodu i języka macedońskiego i twierdziła, że północny sąsiad nie może nazywać się Republiką Macedonii, gdyż nazwa Macedonia należy do historycznego dziedzictwa Grecji, jest ona ściśle związana z jej historią i nie ma nic wspólnego z kulturą słowiańską, do której przynależą mieszkańcy nowego państwa⁸. Sprzeciw Grecji przyczynił się do problemów

6 Szerzej patrz: I. Stawowy-Kawka, *The Greco-Macedonian Dispute over the Name of the Republic of Macedonia*, „Politeja” 2009, nr 2; A. Adamczyk, M. Karadzowski, *Macedonia i jej trudni sąsiedzi na drodze do UE*, „Studia Europejskie” 2015, nr 2.

7 I. Milchevski, *A requiem for a dream: the name issue and the accession of Macedonia to the EU*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2013, vol. 22, no. 4, s. 42.

8 S. L. Szczesio, *The Policy of the George H.W. Bush's Administration Toward Macedonia*, „Politeja” 2014, no. 4.

z uzyskaniem uznania międzynarodowego przez Republikę Macedonii i ostudził euforię polityków tego kraju, którzy porzucili slogany o Wielkiej Macedonii. Otrzeźwienie Macedończyków wynikało także z fiaska próby doprowadzenia do uznania tego państwa przez Wspólnoty Europejskie. W grudniu 1991 r. Macedonia wnioskuje bowiem o uznanie swojej państwowości do Rady Ministrów Wspólnot Europejskich, która ze względu na sprzeciw Grecji odłożyła decyzję w czasie, oczekując na rozwiązanie problemu nazwy nowego państwa. Także w stosunkach bilateralnych żadne państwo członkowskie WE nie uznało suwerenności Macedonii. Grecja starała się także zablokować przyjęcie północnego sąsiada do ONZ pod nazwą Republika Macedonii. Brak ustabilizowania międzynarodowej sytuacji Macedonii i ryzyko wybuchu kolejnego konfliktu na Bałkanach spowodowały, że Rada Bezpieczeństwa ONZ zarekomendowała jednak przyjęcie jej do ONZ pod techniczną nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (The Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM) w 1993 r.⁹ Decyzja ONZ umożliwiła proces uznania i nawiązania stosunków dyplomatycznych z państwami europejskimi. Grecja mogła oczywiście blokować uznanie Republiki Macedonii przez WE, ale nie była w stanie zastopować indywidualnych decyzji państw, które zaczęły nawiązywać stosunki dyplomatyczne z Macedonią, używając głównie technicznej nazwy FYROM.

W takiej sytuacji zdeterminowany rząd Grecji postanowił wyrzucić presję na rząd Macedonii i zmusić go do ustępstw w spornych kwestiach. Instrumentem nacisku było embargo gospodarcze nałożone przez Grecję na handel z Macedonią w lutym 1994 r. Brak alternatywnych kanałów handlowych przyczynił się do drastycznego pogorszenia sytuacji ekonomicznej Macedonii, która była skłonna do podjęcia rozmów z Atenami. Społeczność międzynarodowa wywierała presję również na Grecję, aby nie ryzykować zwiększania napięcia w tak niestabilnym regionie bałkańskim. W efekcie w 1995 r. doszło do podpisania tymczasowego porozumienia, w ramach którego Republika Macedonii zrezygnowała z wizerunku Słońca Werginy w swo-

9 P. Sioussiouras, *The Process of Recognition of the New Independent States of Former Yugoslavia by the European Community: The Case of Former Socialist Republic of Macedonia*, „Journal of Political and Military Sociology” 2014, no. 1, s. 12.

im godle oraz usunęła irredentystyczne zapisy ze swojej konstytucji. Obie strony potwierdziły integralność i nienaruszalność swoich granic. Macedonia zobowiązała się do nieużywania symboli należących do dziedzictwa kulturowego Grecji. Grecja z kolei zadeklarowała, że nie będzie blokować członkostwa sąsiada pod nazwą FYROM w organizacjach międzynarodowych.

To porozumienie nie rozwiązało problemu nazwy Macedonii, jednak przyczyniło się do poprawienia relacji z Grecją, a tym samym otworzyło FYROM drogę do Unii Europejskiej i NATO. W grudniu 1995 r. doszło do nawiązania oficjalnych stosunków pomiędzy Unią Europejską a Macedonią, oczywiście pod nazwą FYROM. Zachęcony takim rozwojem sytuacji i zdeterminowany rząd w Skopje rozpoczął serię trudnych reform dostosowujących Macedonię do wymogów i standardów unijnych. Macedonia jako pierwsza spośród państw Bałkanów Zachodnich podpisała *Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Unią Europejską*, co stawiało ją w roli prymusa w drodze do pełnej integracji z UE¹⁰. Efektem tych starań było przyznanie Macedonii w 2005 r. przez UE oficjalnego statusu kandydata. Kolejnym krokiem miało być rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych.

Jednak wraz z sukcesami rządu Macedonii w procesie integracji z UE, w Grecji scena polityczna ponownie zaczęła „odgrzewać” problem nazwy północnego sąsiada. Politycy greccy z różnych partii wyraźnie deklarowali, że Grecja nie zgodzi się na akcesję Macedonii do UE oraz do NATO, jeżeli ta nie zmieni swojej nazwy i nie zrezygnuje ze słowa Macedonia w nazwie państwa. Pomimo toczących się pod auspicjami ONZ mediacji w tej sprawie, nie osiągnięto porozumienia. Poczucie tożsamości narodowej Macedończyków nie pozwalało im na przyjęcie rozwiązania proponowanego przez Greków – Republika Skopje. Przełomowym momentem w procesie integracji ze strukturami europejskimi był szczyt NATO w Bukareszcie w 2008 r., gdzie Grecja zawetowała zaproszenie Macedonii, pod nazwą FYROM, do tej struktury. Był to wyraźny sygnał, że Grecja nie ustąpi i zablokuje drogę Macedonii także do Unii Europejskiej. Kiedy w 2009 r. Komisja Europejska zarekomendowała w swoim raporcie gotowość Macedonii

10 N. Bekim, *The impact of postponed accession of Republic of Macedonia in the Euro-Atlantic structures to the inter-ethnic relations*, „New Balkan Politics” 2013, vol. 13, s. 145.

do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE, Grecja wykorzystała prawo weta do zablokowania decyzji na forum Rady Unii Europejskiej. Od tej pory w kolejnych, corocznych opiniach Komisja Europejska rekomendowała UE rozpoczęcie negocjacji z Macedonią i konsekwentnie Grecja prezentowała swoje nieprzejednane stanowisko, blokując tę decyzję na forum Rady UE. Warunek do odblokowania weta Grecji był jeden – zmiana nazwy państwa poprzez wykreślenie słowa Macedonia.

Rozgoryczony postępowaniem Grecji rząd Macedonii oskarżył Grecję o złamanie zapisów porozumienia z 1995 r. przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Trybunał w 2011 r. orzekł, że Grecja faktycznie nie przestrzega litery porozumienia i nie może utrudniać Macedonii (pod nazwą FYROM) integracji z organizacjami międzynarodowymi¹¹. Rząd w Atenach nie ugiął się jednak pod presją tego werdyktu i pozostał niewzruszony, systematycznie blokując rozpoczęcie rozmów akcesyjnych Macedonii z UE.

Rząd macedoński, tworzony przez koalicję VMRO – Wewnętrzna Macedońska Organizację Rewolucyjną – Demokratyczną Partię Macedońskiej Jedności Narodowej – i kierowany przez premiera Nikołą Gruewskiego, po 2008 r. zaczął odchodzić od kierunku europejskiego¹². Widząc, że droga do UE i NATO jest blokowana przez Grecję, zamiast poszukiwać możliwości rozwiązania tego konfliktu w rokowaniach, zaczął wzmacniać nastroje nacjonalistyczne i populistyczne wśród Macedończyków, upatrując w takiej aktywności szans na utrzymanie się przy władzy. Rząd zaczął propagować politykę historyczną, w której odwoływał się do starożytności i dziedzictwa Aleksandra Macedońskiego jako podstawy do kształtowania tożsamości wspólczesnej Macedonii¹³. W kraju pojawiły się setki pomników antycznych bohaterów, lotnisko w Skopje i główna autostrada w kraju została nazwana imieniem Aleksandra Macedońskiego. Obiekty budowane na

11 *Court blames Greece for blocking Macedonia's NATO bid*, „Euractiv” 2011, December, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/court-blames-greece-for-blocking-macedonia-s-nato-bid/> [11.07.2019].

12 F. Bieber, *For Macedonia, Is Joining NATO and the EU Worth the Trouble?*, „Foreign Policy” 2018, 13 September, <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/for-macedonia-is-joining-nato-and-the-eu-worth-the-trouble/> [11.07.2019].

13 Th. Dokos, *Closure for the Macedonian Question*, „Kathimerini” 2018, 30 September, <http://www.ekathimerini.com/233089/opinion/ekathimerini/comment/closure-for-the-macedonian-question> [11.07.2019].

potrzeby administracji publicznej nawiązywały do architektury antycznej. W kraju zapanowała powszechna antykomania, nazywana też kiczowatym antykiem¹⁴. Równocześnie Gruewski zaczął dryfować w kierunku autorytaryzmu, łamiąc zasady demokracji oraz rządów prawa. Złamał zasadę niezawisłości sądownictwa, upolityczniając wymiar sprawiedliwości, naruszał wolność wypowiedzi, przejął kontrolę nad mediami. Jego polityka oparta na klientelizmie i korupcji zaczęła oddalać Macedonię od UE. Zatrzymanie pod wątpliwymi zarzutami lidera partii opozycyjnej Zorana Zaewa oraz ujawnienie prowadzenia przez służby Gruewskiego podsłuchu ok. 20 tysięcy obywateli Macedonii doprowadziły do kryzysu w państwie w 2015 r.¹⁵ W obawie przed eskalacją kryzysu i rozprzestrzenieniem się napięcia na kraje ościenne, Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone zaczęły wywierać presję na polityków macedońskich w celu zażegnania kryzysu. Rada Europejska w 2015 r. w swoich konkluzjach wskazała najważniejsze błędy rządu macedońskiego: naruszenie praw podstawowych, wolności sądownictwa, wolności mediów, wolności wyborów, korupcję, upolitycznienie instytucji państwa¹⁶. Komisja Europejska zapowiedziała zrewidowanie swoich rekomendacji dotyczących gotowości Macedonii do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Presja międzynarodowa odniosła skutek, gdyż w Macedonii doszło do wcześniejszych wyborów w grudniu 2016 r.¹⁷ Jednak kryzys polityczny został zażegnany dopiero po utworzeniu rządu kierowanego przez Zorana Zaewa w maju 2017 r.

Rządy Gruewskiego spowodowały oddalenie się Macedonii od kierunku euroatlantyckiego, doprowadziły do głębokich podziałów społecznych, a przede wszystkim wprowadziły napięcia pomiędzy liczną społecznością albańską a resztą obywateli. Nowy rząd Zorana Zaewa postanowił powrócić na ścieżkę europejską i naprawić szkody wyrządzone przez poprzednią ekipę, przywracając standardy Unii

14 B. Vankovska, *The Prespa Agreement, Ethnicity and Nationality*, „Yearbook of the Faculty of Philosophy” 2019, s. 2, https://www.academia.edu/39390181/THE_PRESPA_AGREEMENT_ETHNICITY_AND_NATIONALITY [11.07.2019].

15 J. Shelton, *Diagnosing Europe: Greece, Macedonia, and the Meaning of Crisis*, „New Perspectives” 2017, vol. 25, no. 2, s. 32.

16 European Council, *Council Conclusion on the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2015, 23 June, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/23/gac-conclusions-former-yugoslav-republic-macedonia/> [11.07.2019].

17 J. Shelton, *Diagnosing Europe*, s. 33.

Europejskiej – respektowanie zasad demokracji, rządów prawa i poszanowania fundamentalnych praw człowieka. Wysiłki Zaewa miały przywrócić Macedonii szansę na członkostwo w UE i NATO, w opinii Macedończyków – organizacji gwarantujących bezpieczeństwo i stabilne funkcjonowanie państwa w regionie bałkańskim.

2. Porozumienie z Prespy – nowe otwarcie na drodze Macedonii do struktur euroatlantyckich

Konsekwencją polityki rządu Gruewskiego było doprowadzenie do samoizolacji Macedonii na arenie międzynarodowej¹⁸. Premier Zaew po objęciu urzędu zdawał sobie sprawę, że jedyną perspektywą rozwoju Macedonii, zapewnienia jej bezpieczeństwa oraz poprawy jakości życia społeczeństwa, jest kierunek euroatlantycki. Integracja Macedonii z NATO oraz Unią Europejską będzie możliwa nie tylko poprzez realizację kryteriów członkostwa, ale także poprzez uregulowanie stosunków z sąsiadami, szczególnie tymi, którzy należą już do tych organizacji¹⁹. Rząd w Skopje rozpoczął naprawę swych relacji zewnętrznych od Bułgarii, która także od 2012 r., z mniejszym natężeniem niż Grecja, blokowała rozpoczęcie negocjacji pomiędzy Macedonią a UE. Warunkiem Bułgarii było podpisanie bilateralnego porozumienia regulującego sporne problemy dotyczące edukacji, historii, kultury i kwestii językowych. Dzięki bardziej elastycznemu podejściu ze strony obu sąsiadów 1 sierpnia 2017 r. doszło do podpisania *Traktatu o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy pomiędzy Macedonią a Bułgarią*²⁰.

Kolejnym wielkim wyzwaniem dla rządu w Skopje było uregulowanie relacji z Grecją. Nowy rząd Zaewa wykonał kilka gestów, które miały Grecję zachęcić do rozmów. Przede wszystkim odwołał prowokacyjne patronaty Aleksandra Macedońskiego nad lotniskiem w Skopje i autostradą. Problem zmiany nazwy państwa był zasadniczy

18 L. Petkovski, A. Stojkovski, *A time to strengthen ties with friendship*, „Kathimerini” 2018, 27 June, <http://www.ekathimerini.com/230084/opinion/ekathimerini/comment/a-time-to-strengthen-ties-with-friendship> [11.07.2019].

19 Y. Christidis, *A new Balkan Rapprochement. Skopje accepts Sofia's positions allowing for bilateral relations to move forward*, „ELIAMEP Briefing Notes” 2017, November, vol. 55, s. 1.

20 Ibidem, s. 1–3.

zarówno dla Macedończyków, jak i dla Greków. W Macedonii oznaczał konieczność zmiany w konstytucji, co wiązało się z uzyskaniem ogromnego poparcia społecznego, z kolei w Grecji ewentualna aprobaty nazwy niezadawalającej społeczeństwo wiązałyby się z utratą elektoratu w kolejnych wyborach i przysłowiową „śmiercią” polityczną. W interesie Grecji, osłabionej kryzysem gospodarczym, było odbudowanie międzynarodowego wizerunku i odzyskanie prestiżu na forum UE jako państwa wiarygodnego. Ambicją premiera Aleksisa Ciprasa było wyzwolenie się Grecji ze stygmatu „czarnej owcy” w Unii Europejskiej i NATO, stwarzającej same problemy i blokującej europejskie inicjatywy. Dzięki mediacjom amerykańskiego dyplomaty Mathew Nimetza oba państwa w Prespie podpisały 17 czerwca 2018 r. *Ostateczne porozumienie o uregulowaniu różnic wskazanych w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 817 (1993) i 845 (1993), rozwiązaniu umowy przejściowej z 1995 r. oraz o ustanowieniu partnerstwa strategicznego między stronami*²¹. O tym, jak ważne było to porozumienie dla Unii Europejskiej i NATO, świadczyła obecność Mathew Nimetza, Federiki Mogherini (Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) i Johannes Hahna (Komisarza ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w Sprawie Rozszerzenia) przy podpisywaniu dokumentu w Prespie.

Zgodnie z porozumieniem, Macedonia zobowiązała się do zmiany nazwy państwa na Republika Macedonii Północnej, co miało podkreślić odrębność geograficzną od greckiej Macedonii. Grecy uznali tożsamość Macedończyków i języka macedońskiego jako wywodzące się z grupy języków słowiańskich. W porozumieniu wyraźnie podkreślono, że atrybuty związane z państwowością Macedonii Północnej nie mają nic wspólnego z antyczną cywilizacją grecką, historią, kulturą i dziedzictwem greckiej Macedonii i Aleksandra Macedońskiego. Tuż po podpisaniu porozumienia sekretarz generalny NATO, Jens Stoltenberg, oficjalnie zaprosił Macedonię do sojuszu, warunkując jednak finalizację decyzji ratyfikacją układu z Prespy i zmianą nazwy w konstytucji.

21 *Final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the Interim Accord of 1995, and the establishment of a Strategic Partnership between the Parties*, „The National Herald” 2018, 13 June, <https://www.thenationalherald.com/204203/the-full-text-of-greece-fyrom-agreement-pdf/> [11.07.2019].

Podpisanie porozumienia otworzyło drogę Macedonii do struktur euroatlantyckich. Oczywiście najpierw dokument musiał być ratyfikowany w samej Macedonii. W tym celu na 30 września 2018 r. rząd w Skopje ogłosił referendum konsultacyjne. Ponieważ partie prawicowe atakowały premiera Zaewa i oskarżały go o zdradę interesów narodowych, istniało ryzyko, że wynik może być niekorzystny dla obozu proeuropejskiego. Dlatego pytanie dotyczące zmiany nazwy połączono bezpośrednio z akcesją do Unii Europejskiej i NATO. Pytanie referendalne brzmiało: „Czy popierasz członkostwo w NATO i Unii Europejskiej, akceptując umowę między Republiką Macedonii a Republiką Grecji?”²². W kampanię zaangażowali się politycy europejscy i amerykańscy. W celu zademonstrowania wsparcia dla realizacji ambitnych planów Zaewa, w Macedonii złożyli oficjalne wizyty: kanclerz Niemiec – Angela Merkel, kanclerz Austrii – Sebastian Kurz, sekretarz generalny NATO – Jens Stoltenberg, i sekretarz obrony USA – James Mattis. Pozytywnie na pytanie referendalne odpowiedziało 94% biorących udział w referendum, jednak frekwencja nie była wysoka – ok. 37% uprawnionych do głosowania²³. Ostatecznie w połowie stycznia 2019 r. parlament macedoński zatwierdził zmiany w konstytucji, wprowadzając nową nazwę państwa.

W Grecji, pomimo kryzysu rządowego i presji licznych demonstracji organizowanych przeciwko porozumieniu z Prespy, parlament ateński ratyfikował porozumienie 25 stycznia 2019 r. Ratyfikacja układu z Prespy w obu krajach uwolniła proces przyjęcia Macedonii Północnej do NATO. Podpisano bowiem końcowy protokół przyjęcia tego kraju w skład sojuszu, który w ciągu roku powinien być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Grecja była pierwszym państwem, które ratyfikowało protokół przyjęcia północnego sąsiada do Paktu Północnoatlantyckiego (8 lutego 2019 r.). Ten symboliczny gest wskazuje, że Grecja przyjęła rolę adwokata wobec euroatlantyckich

22 *Prospects for FYROM name deal unclear after low referendum turnout*, „Kathimerini” 2018, 30 September, <http://www.ekathimerini.com/233151/article/ekathimerini/news/prospects-for-fyrom-name-deal-unclear-after-low-referendum-turnout> [11.07.2019].

23 G. Gotev, *EU and NATO hail Macedonia's referendum result despite low turnout*, „Euractiv” 2018, <https://www.euractiv.com/section/all/news/eu-and-nato-welcome-macedonias-referendum-result-despite-low-turnout/> [11.07.2019].

ambicji rządu w Skopje. Kolejnym wyzwaniem dla Macedonii Północnej będzie uzyskanie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej.

Premier Cipras wykazał się ogromną dojrzałością polityczną. Poprzez porozumienie z Macedonią Północną udowodnił, że Grecja jest państwem, któremu zależy na stabilizacji bezpieczeństwa europejskiego, z kolei rząd w Skopje pokazał, że próbuje wyzwolić się ze stygmatu kraju bałkańskiego generującego problemy dla Unii Europejskiej. Teraz największym wyzwaniem dla obu sąsiadów będzie przekonanie pozostałych członków Unii Europejskiej, że organizacja powinna dokonać kolejnego procesu rozszerzenia, właśnie o państwa bałkańskie.

Komisja Europejska już w kwietniu 2018 r. ponownie rekomendowała Unii Europejskiej rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z rządem w Skopje. Wydawało się, że planowane na 18 czerwca 2018 r., czyli dzień po podpisaniu porozumienia z Prespy, spotkanie Rady Unii Europejskiej zakończy się właśnie podjęciem decyzji o rozpoczęciu rokowań akcesyjnych. Jednak ministrowie państw członkowskich przełożyli tę decyzję na kolejny rok. Sprawę Macedonii Północnej połączono z procesem akcesyjnym Albanii, która stała się kłopotem rządu macedońskiego. Albania jest daleko mniej zaawansowana w reformowaniu państwa i zarzucano jej szczególne opóźnienia w walce z korupcją i zorganizowaną przestępczością. Ponieważ sprawę rozpoczęcia rozmów akcesyjnych obu tych państw potraktowano łącznie, ministrowie z Holandii, Danii oraz Francji przeforsowali przesunięcie decyzji na 2019 rok²⁴. W trakcie kolejnych spotkań na szczycie polityków europejskich prezydent Francji, Emmanuel Macron, argumentował, że podjęcie decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych przed majowymi wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. byłoby błędem, gdyż może wzmocnić partie nacjonalistyczne i populistyczne²⁵.

W maju 2019 r. Komisja Europejska ponownie przygotowała raport, w którym zarekomendowała państwom członkowskim UE rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią. W raporcie Komisja Europejska doceniła wysiłki rządu w Skopje w zakresie wzmoc-

24 S. Garding, *North Macedonia: In Brief*, „Congressional Research Service Report” 2019, R45739, May, s. 9–10, <https://crsreports.congress.gov> [11.07.2019].

25 I. Armakolas et al., *North Macedonia: What's next*, Open Society European Policy Institute, 2019, s. 10–11, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/24b3b83c-ed50-4dad-boof-b1cdab4d700c/north-macedonia-what's-next-20190115.pdf> [11.07.2019].

nienia demokracji, rządów prawa oraz zasady trójpodziału władzy. Mniejsze osiągnięcia zanotowano w zakresie reformy sądownictwa, walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, jednak i w tym kierunku rząd podjął zdecydowane kroki²⁶. Rada Unii Europejskiej ponownie obradowała w czerwcu 2019 r. w sprawie rozpoczęcia procesu negocjacji z Macedonią Północną i Albanią, wówczas ministrowie UE znowu przełożyli decyzję na październik 2019 r. Problemem Macedończyków po raz kolejny było powiązanie ich akcesji z procesem akcesyjnym Albanii. Przyczyną był brak zgody Holandii i Francji, których politycy zanegowali gotowość rządu Albanii do rozpoczęcia negocjacji. W takiej sytuacji najlepszym dla Macedonii Północnej rozwiązaniem był rozdział obu państw w zakresie ich procesu integracyjnego z UE. Taką opcję przyjęli także politycy UE, którzy obawiali się, że trzymanie Macedończyków w niepewności pozbawi ich motywacji do kontynuowania reform. Trudno bowiem obarczać rząd w Skopje za opieszałość jego sąsiada. W czerwcu 2019 r. w parlamencie Holandii przegłosowano sprzeciw wobec rozpoczęcia rozmów z Albanią, równocześnie dano akceptację dla startu rozmów z Macedonią Północną²⁷. Podobne rozwiązanie ma być przyjęte we Francji. Wydaje się, że długo oczekiwana decyzja o rozpoczęciu rokowań o akcesji pomiędzy Macedonią Północną a UE zapadnie w październiku 2019 r., co pozwoli rządowi w Skopje ugruntować swoją pozycję na ścieżce integracji europejskiej.

Podsumowanie

Pomimo początkowych problemów rządu Macedonii związanych z określeniem swojej tożsamości międzynarodowej, Macedończykom udało się zdefiniować pryncypia dotyczące identyfikacji nowego państwa na arenie międzynarodowej. Macedonia jako państwo małe i posiadające ograniczone atrybuty do kształtowania swojej pozycji międzynarodowej w zasadzie skazane zostało na szukanie gwarancji dla swojej egzystencji i bezpieczeństwa w stabilnych i przewidywalnych europejskich strukturach międzynarodowych, takich jak NATO i Unia

26 European Commission – Countries insight, *Key finding of the 2019 Report on North Macedonia*, 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2777_en.pdf [11.07.2019].

27 *The Netherlands opposes starting negotiations with Albania*, 2019, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/06/13/the-netherlands-opposes-starting-eu-negotiations-with-albania/> [11.07.2019].

Europejska. Wielu ekspertów macedońskich uważa, że członkostwo w tych organizacjach jest fundamentalnym warunkiem przetrwania dla tego małego i słabego państwa bałkańskiego²⁸. Główną przeszkodą na drodze do struktur euroatlantyckich dla Macedonii było weto Grecji, członka tych organizacji, wynikające z braku akceptacji Aten dla nazwy Republika Macedonii.

Spór o nazwę został rozwiązany dzięki zawarciu porozumienia pomiędzy oboma państwami w czerwcu 2018 r. i akceptacji nowej nazwy – Republika Macedonii Północnej. Dzięki temu porozumieniu rząd w Skopje otrzymał zaproszenie do pełnego członkostwa w NATO. Premier Grecji, Aleksis Cipras, który złożył swój podpis pod porozumieniem z Prespy, zapłacił za ten krok przegranymi wyborami w lipcu 2019 r. Był to sygnał, że duża część społeczeństwa greckiego nie popiera tego rozwiązania. Kluczowe jest zachowanie nowego rządu Grecji, kierowanego przez Kiriakosa Micotakisa, który krytykował politykę Ciprasa wobec północnego sąsiada. Czy nowy rząd Grecji będzie także starał się wzmocnić wizerunek swojego kraju na arenie międzynarodowej i zakończyć odgrywanie roli „hamulcowego” w zakresie integracji Macedonii Północnej z Unią Europejską?

Jeszcze do niedawna zachowanie Grecji mogło być wygodne dla Unii Europejskiej, która targana kryzysami nie była zainteresowana procesem rozszerzenia. Politycy UE jednak, nawet w dobie trudnej sytuacji UE, zdają sobie sprawę, jak ważnym dla bezpieczeństwa europejskiego regionem są Bałkany. To w tym regionie po raz pierwszy po II wojnie światowej na kontynencie europejskim doszło do okrutnych wojen, które z przerwami trwały od 1991 do 2001 r. Efektem wojen toczących się na obszarze Chorwacji, Bośni i Hercegowiny, Serbii i Kosowa było ludobójstwo, czystki etniczne, zniszczenia oraz ponad dwa miliony uchodźców, których znaczna część szukała schronienia w państwach Unii Europejskiej. Region bałkański jest traktowany przez polityków UE jako jej miękkie podbrzusze, z którego mogą rozejść się kolejne niebezpieczeństwa zagrażające stabilizacji całej Europy. W państwach tego regionu wciąż istnieją głębokie podziały narodo-

28 J. Prtorić, *What will a name change mean for (North) Macedonia's identity?*, 2018, 20 August, s. 2, <https://www.equaltimes.org/what-will-a-name-change-mean-for?lang=en#.XVcKNO-P7Rpg> [11.07.2019].

we, religijne i społeczne, a decyzje polityczne wielokrotnie wynikają z chęci rewanżu, zemsty czy nieufności. Unia Europejska nie może sobie pozwolić, aby państwa Bałkanów Zachodnich pozostały poza jej strefą wpływów, gdyż oznaczałoby to utrzymywanie stanu permanentnego zagrożenia dla jej bezpieczeństwa. Wizja członkostwa w UE jest najlepszym, sprawdzonym sposobem niwelowania konfliktów międzynarodowych. Jest to ogromna szansa także dla całej UE, której najsłabszym ogniwem jest właśnie południowo-wschodnia flanka. Biorąc pod uwagę kształt Unii Europejskiej, posiadanie niestabilnej enklawy w postaci Bałkanów Zachodnich wewnątrz swojego organizmu jest bardzo niebezpieczne dla integralności UE w dalszej przyszłości. Unia Europejska musi dołożyć wszelkich starań, aby ten region wchłonąć. Brak postępu w procesie akcesyjnym, demotywowanie społeczeństw państw bałkańskich poprzez permanentne przedłużanie oczekiwania w „przedpokoju” może obrócić się przeciwko państwom UE. Tym bardziej że na Bałkanach działają inni aktorzy, którzy nie są zainteresowani przeprowadzaniem reform na wzór europejski – Rosja, Chiny czy Turcja.

Bibliografia

- Adamczyk A., Karadzoski M., *Macedonia i jej trudni sąsiedzi na drodze do UE*, „Studia Europejskie” 2015, nr 2.
- Armakolas I. et al., *North Macedonia: What's next*, Open Society European Policy Institute, 2019, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/24b3b83c-ed50-4dad-boof-b1cdab4d700c/north-macedonia-what's-next-20190115.pdf> [11.07.2019].
- Bekim N., *The impact of postponed accession of Republic of Macedonia in the Euro-Atlantic structures to the inter-ethnic relations*, „New Balkan Politics” 2013, vol. 13.
- Bieber F., *For Macedonia, Is Joining NATO and the EU Worth the Trouble?*, „Foreign Policy” 2018, 13 September, <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/for-macedonia-is-joining-nato-and-the-eu-worth-the-trouble/> [11.07.2019].
- Bieleń S., *Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2015.
- Christidis Y., *A new Balkan Rapprochement. Skopje accepts Sofia's positions allowing for bilateral relations to move forward*, „ELIAMEP Briefing Notes” 2017, November, vol. 55.

- Court blames Greece for blocking Macedonia's NATO bid*, „Euractiv” 2011, December, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/court-blames-greece-for-blocking-macedonia-s-nato-bid/> [11.07.2019].
- Dokos Th., *Closure for the Macedonian Question*, „Kathimerini” 2018, 30 September, <http://www.ekathimerini.com/233089/opinion/ekathimerini/comment/closure-for-the-macedonian-question> [11.07.2019].
- European Commission – Countries insight, *Key finding of the 2019 Report on North Macedonia*, 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2777_en.pdf [11.07.2019].
- European Council, *Council Conclusion on the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2015, 23 June, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/23/gac-conclusions-former-yugoslav-republic-macedonia/> [11.07.2019].
- Final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the Interim Accord of 1995, and the establishment of a Strategic Partnership between the Parties*, „The National Herald” 2018, 13 June, <https://www.thenationalherald.com/204203/the-full-text-of-greece-fyrom-agreement-pdf/> [11.07.2019].
- Garding S., *North Macedonia: In Brief*, „Congressional Research Service Report” 2019, R45739, May, <https://crsreports.congress.gov> [11.07.2019].
- Gotev G., *EU and NATO hail Macedonia's referendum result despite low turnout*, „Euractiv” 2018, <https://www.euractiv.com/section/all/news/eu-and-nato-welcome-macedonias-referendum-result-despite-low-turnout/> [11.07.2019].
- Maleski D., *On nationalism, identity and the foreign policy of Macedonia*, „New Balkan Politics” 2013, no. 14, <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/item/on-nationalism-identity-and-the-foreign-policy-of-macedonia#>. XVcK-OP7RpG [3.09.2019].
- Milchevski I., *A requiem for a dream: the name issue and the accession of Macedonia to the EU*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2013, vol. 22, no. 4.
- Petkovski L., Stojkovski A., *A time to strengthen ties with friendship*, „Kathimerini” 2018, 27 June, <http://www.ekathimerini.com/230084/opinion/ekathimerini/comment/a-time-to-strengthen-ties-with-friendship> [11.07.2019].
- Prospects for FYROM name deal unclear after low referendum turnout*, „Kathimerini” 2018, 30 September, <http://www.ekathimerini.com/233151/article/ekathimerini/news/prospects-for-fyrom-name-deal-unclear-after-low-referendum-turnout> [11.07.2019].
- Prtorić J., *What will a name change mean for (North) Macedonia's identity?*, 2018, 20 August, <https://www.equaltimes.org/what-will-a-name-change-mean-for?lang=en#XVcKNOP7RpG> [11.07.2019].
- Shelton J., *Diagnosing Europe: Greece, Macedonia, and the Meaning of Crisis*, „New Perspectives” 2017, vol. 25, no. 2.

- Sioussiouras P., *The Process of Recognition of the New Independent States of Former Yugoslavia by the European Community: The Case of Former Socialist Republic of Macedonia*, „Journal of Political and Military Sociology” 2014, no. 1.
- Stawowy-Kawka I., *Historia Macedonii*, Wrocław 2000.
- Stawowy-Kawka I., *The Greco-Macedonian Dispute over the Name of the Republic of Macedonia*, „Politeja” 2009, no. 2.
- Stawowy-Kawka I., Kawka M. (red.), *Macedoński dyskurs niepodległościowy. Historia, kultura, literatura, język, media*, Kraków 2011.
- Szczesio S. L., *The Policy of the George H. W. Bush’s Administration Toward Macedonia*, „Politeja” 2014, no. 4.
- The Netherlands opposes starting negotiations with Albania*, 2019, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/06/13/the-netherlands-opposes-starting-eu-negotiations-with-albania/> [11.07.2019].
- Vankovska B., *Lilliputian Foreign Policy: The Case of the Republic of Macedonia*, „Security Dialogue” 2017, no. 1–2.
- Vankovska B., *The Prespa Agreement, Ethnicity and Nationality*, „Yearbook of the Faculty of Philosophy” 2019, https://www.academia.edu/39390181/THE_PRESPA_AGREEMENT_ETHNICITY_AND_NATIONALITY [11.07.2019].
- Walkiewicz W., *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009.
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007.
- Wojnicki J., *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003.
- Zenderowski R., *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2006.