

Spasimir Domaradzki

Krajobraz polityczny w Bułgarii i Macedonii Północnej po „francuskiej propozycji”

„Francuska propozycja”, która doprowadziła do zniesienia bułgarskiego weta, stała się formalnym powodem upadku w Bułgarii rządu Kirila Petkowa. Z kolei w Macedonii Północnej postawiła rząd Dimitara Kowaczewskiego przed nowym wyzwaniem wprowadzenia do konstytucji zmiany, od której zależy dalszy postęp w negocjacjach członkowskich. Stawiając czoła zarzutom o „bułgaryzację”, Kowaczewski musi znaleźć formułę, która pozwoli na praktyczne rozpoczęcie negocjacji z Unią Europejską.

Tak zwana „francuska propozycja” doprowadziła do przewyciężenia bułgarskiego weta i zwołania 19 lipca pierwszej konferencji międzyrządowej (Intergovernmental Conference, IGC), na której formalnie rozpoczęto negocjacje członkowskie UE z Macedonią Północną oraz Albanią. W cieniu IGC pozostają ważne szczegóły, które zadecydują o końcowej ocenie „francuskiej propozycji”. Na chwilę obecną symboliczny sukces Unii Europejskiej został okupiony destabilizacją sytuacji politycznej w obu państwach i niepewnością co do konieczności dodania Bułgarów do mniejszości wymienionych w macedońskiej konstytucji.

Macedonia Północna: nowy kryzys na drodze do Unii Europejskiej. Dążąc do przewyciężenia bułgarskiego weta, w trakcie francuskiego przewodnictwa w Radzie UE wypracowano rozwiązanie kompromisowe w sprawie sporu między Bułgarią a Macedonią Północną. Jego istota sprowadza się do złagodzenia stanowisk stron poprzez ustępstwa obu państw oraz wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających realizację postanowień bułgarsko-macedońskiej Umowy o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy gospodarczej z 2017 r. Odmienna interpretacja zapisów tej umowy kształtuje ramy obecnego sporu.

Niewiele jednak uwagi poświęca się bezpośrednim skutkom „francuskiej propozycji” dla sceny politycznej w Bułgarii i Macedonii Północnej. Zawiera ona bowiem zapisy, które wymagają natychmiastowych działań, aby proces negocjacji członkowskich mógł postępować.

W pierwszej kolejności chodzi o zobowiązanie macedońskich władz w Skopje do wprowadzenia zmiany do konstytucji przez zaliczenie Bułgarów w poczet mniejszości narodowych. Krok ten jest niezbędny do zwołania drugiej międzyrządowej konferencji na forum UE, na której w praktyce zostaną rozpoczęte negocjacje członkowskie. Ten szczegół, który stanowi *novum* w praktyce unijnej polityki rozszerzenia, jest kluczowy dla kontynuacji negocjacji.

Wymóg ten może się jednak okazać nie do przeskoczenia w obecnych realiach macedońskiej polityki. Do zmiany konstytucji rząd potrzebuje poparcia 2/3 głosów w macedońskim parlamencie, a taką siłą w tym momencie nie

dysponuje¹. Biorąc pod uwagę twarde stanowisko opozycji w tej sprawie, kwestia wpisania Bułgarów do macedońskiej konstytucji wpłynie zasadniczo na dynamikę w relacjach Skopje z Unią Europejską.

Zniesienie bułgarskiego weta oraz perspektywa rozpoczęcia negocjacji członkowskich wywołały mobilizację wśród macedońskiej opozycji. Dla będącej od kilku lat w opozycji Wewnętrznej Macedońskiej Organizacji Rewolucyjnej – Demokratycznej Partii Macedońskiej Jedności Narodowej (*Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство*, WMRO-DPMNE) sprzeciw wobec „francuskiej propozycji” stał się dogodną okazją do przejęcia politycznej inicjatywy. Pod hasłami obrony tożsamości i sprzeciwu wobec „bułgaryzacji” WMRO-DPMNE zorganizowała ponadtygodniowe protesty na ulicach Skopje oraz w macedońskim parlamencie podczas wizyty Ursuli von der Leyen. W obstrukcji procesu negocjacji i wzroście haseł antyunijnych WMRO-DPMNE upatruje potencjał do powrotu do władzy.

Poparcie dla „francuskiej propozycji” udzielone przez parlament w Skopje głosami SDSM oraz koalicjantów spowodowało otwartą konfrontację dotyczącą tego tematu. Przewodniczący WMRO-DPMNE Kristian Mickoski zapowiedział, że jego partia zbiera niezbędne podpisy do zwołania referendum w tej sprawie. Równolegle WMRO-DPMNE prowadzi rozmowy ze swoimi koalicjantami oraz partnerami społecznymi w celu sformułowania pytania referendalnego. Mickoski podnosił sprawę obrony tożsamości w negocjacjach z UE również podczas swojej wizyty w Budapeszcie 25 lipca, którą w Skopje postrzega się jako konsultację z ukrywającym się w Budapeszcie byłym premierem Nikołą Gruewskim.

Zarówno rządząca SDSM, jak i prezydent Stewo Pendarowski jednoznacznie opowiadają się przeciwko referendum, dostrzegając w nim obstrukcyjne działania wobec procesu negocjacji, a także aktywność skierowaną przede wszystkim do elektoratu WMRO-DPMNE. Należy przy tym podkreślić, że ewentualne odrzucenie „francuskiej propozycji” w takim referendum nie tylko zdestabilizuje sytuację polityczną, ale również doprowadzi do ponownego zamrożenia negocjacji z UE, pogorszy stosunki z Bułgarią i Grecją oraz postawi Macedonię Północną w politycznej izolacji.

Niezależnie od referendum macedoński rząd stoi przed wyzwaniem wprowadzenia zmian do macedońskiej konstytucji zgodnie z ustaleniami w ramach „francuskiej propozycji”. Do zrealizowania tego celu premier Kowaczewski potrzebuje również głosów WMRO-DPMNE, na które w chwili obecnej nie może liczyć. Brak postępu w tej kwestii będzie oznaczał, że w praktyce macedońskie dążenie do członkostwa stanie przed nową – tym razem krajową – przeszkodą.

Bułgaria: w kierunku nowych wyborów. W ramach czteropartyjnej koalicji, która poparła rząd Kirila Petkowa, istniała formalna zgoda co do konieczności utrzymania bułgarskiego weta, dopóki władze w Skopje nie uwzględnią bułgarskich oczekiwań. Jednocześnie, jeszcze przed objęciem stanowiska, Kiril Petkow zadeklarował nowe otwarcie i aktywizację działań na rzecz zbliżenia ze Skopje. Gdy pod koniec maja br. w mediach zaczęły pojawiać się sygnały o istnieniu propozycji zniesienia weta, współrządząca partia Jest Taki Naród (*Има Такъв Народ*, JTN) Sławiego Trifonowa, do której należała teka ministra spraw zagranicznych, uznała, że jest to powód do zerwania umowy koalicyjnej.

Próbując ratować rząd, Kiril Petkow zadeklarował, że zniesienie weta będzie możliwe tylko po uzyskaniu zgody ze strony parlamentu Bułgarii. Zniesienie weta w oparciu o postanowienia „francuskiej propozycji” zostało przegłosowane w bułgarskim parlamencie 25 czerwca, głosami utworzonej *ad hoc* koalicji, składającej się zarówno

¹ Wotum zaufania dla rządu Kowaczewskiego poparło 62 posłów w 120-osobowym parlamencie. Koalicję rządową tworzą SDSM (*Социјалдемократски сојуз на Македонија*, SDSM – 30 posłów) wraz z największym ugrupowaniem albańskim, tj. Demokratyczną Unią dla Integracji (*Демократска унија за интеграција*, DUI – 15 posłów), oraz wieloma mniejszymi partiami politycznymi, posiadającymi od jednego do czterech posłów w parlamencie. Gdy „francuska propozycja” stała się przedmiotem dyskusji publicznej, szereg ugrupowań (m.in. Demokratyczna Odnowa Macedonii – *Демократска обнова на Македонија* (DOM), Partia Liberalno-demokratyczna – *Либерално-демократска партија* (LDP) czy też Sojusz Demokratyczny – *Демократски сојуз* (DS)) wspierających rząd zajęło ostrożne stanowisko, zachowując możliwość wycofania poparcia dla rządu Kowaczewskiego w przypadku zbyt daleko idących ustępstw.

z partii z rządzącej koalicji Kontynuujemy Zmianę (*Продължаваме Промяната*, KZ), jak i Demokratycznej Bułgarii (*Демократична България*, DB) oraz ugrupowań opozycyjnych: Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii – Związek Sił Demokratycznych (*Граждани за Европейско Развитие на България – Съюз на Демократичните Сили*, GERB-SDS) i Ruch na rzecz Praw i Wolności (*Движение за права и свободи*, DPS).

2 października br. Bułgarię czekają czwarte już w ciągu półtora roku wybory do parlamentu. Wybory będą niezwykle ważne, ponieważ od ich wyniku uzależniona jest kontynuacja oczekiwanych przez społeczeństwo reform, które mają przeciwdziałać patologiom długoletnich rządów Bojko Borisowa. Nie ma jednak gwarancji, że po wyborach nie dojdzie również do „restauracji” układu politycznego na czele z Borisowem i jego partią GERB.

Przygotowując się do kampanii wyborczej, ugrupowania polityczne zaczęły zarysowywać swoje pozycje. Jak wynika z sondaży, istnieje duże prawdopodobieństwo, że JTN nie znajdzie się w nowym parlamencie, a jego głosy przejmą ugrupowania nacjonalistyczne, takie jak Odrodzenie oraz nowo powstała partia Stefana Janewa – Bułgarski Postęp (*Български Възход*, BP). Nie bez znaczenia będzie również sytuacja polityczna w Macedonii Północnej, gdzie antybułgarska retoryka napędza nacjonalistyczną narrację.

Wnioski. „Francuska propozycja” pozwoliła zwołać pierwszą konferencję międzyrządową i ogłosić formalne rozpoczęcie negocjacji członkowskich UE z Macedonią Północną. Jednocześnie jednak wprowadziła szereg nowych przeszkód, które nie tylko wydłużają proces negocjacji, ale także zdestabilizowały sceny polityczne w Bułgarii i Macedonii Północnej. Obecnie istnieje potrzeba szybkiego zrealizowania postanowień „francuskiej propozycji”, aby uniknąć jej przeistoczenia się w kolejny problem na drodze Macedonii Północnej do Unii Europejskiej. Dostrzec przy tym należy niezwykle wysokie koszty polityczne „francuskiej propozycji” dla bułgarskich i macedońskich polityków.

Świadomy wybór strategii obrony macedońskiej tożsamości przez WMRO-DPMNE przyczyni się do dalszej polaryzacji macedońskiej sceny politycznej. Z perspektywy zbliżenia z UE jest to jednak niezwykle ryzykowna taktyka, ponieważ odbywa się ona kosztem dążeń Macedonii Północnej do członkostwa w UE, która z ponadpodziałowego łącznika podstawowych macedońskich interesów staje się zakładnikiem wewnątrz-macedońskiego sporu politycznego. Co więcej, w tle sporu o tożsamość z Bułgarią pozostaje również obowiązek przestrzegania zapisów porozumienia znad Prespy z Grecją. Jak trafnie zauważył prezydent Macedonii Północnej Stewo Pendarowski, pytanie referendalne nie powinno dotyczyć tylko problemów dwustronnych z Bułgarią, ale tego, czy w ogóle Macedonia Północna gotowa jest do kontynuowania drogi przystąpienia do UE w obecnej formie? Tym samym ewentualne referendum i sposób zadania pytania odegrają fundamentalną rolę dla stabilności procesu politycznego w Macedonii Północnej oraz dynamiki interakcji politycznej w ramach negocjacji z Unią Europejską.

W Bułgarii kwestia zniesienia weta, a przede wszystkim bieżąca sytuacja polityczna w Macedonii Północnej zostaną wykorzystane podczas kampanii wyborczej do konsolidacji nacjonalistycznego elektoratu. Wobec wyraźnego podziału między zwolennikami zmiany i „restauracji” w bułgarskiej polityce, po wyborach rola ugrupowań nacjonalistycznych może wzrosnąć. Tym samym istnieje niebezpieczeństwo, że tak jak za czasów ostatniego rządu Borisowa, polityka wobec Macedonii Północnej może ponownie stać się zakładnikiem wewnątrzkoalicyjnych targów.