



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 26 (1774), 20 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Euroatlantycka integracja Macedonii Północnej

Tomasz Żornaczuk

*12 lutego br. Macedonia zmieniła nazwę na Macedonia Północna. To efekt porozumienia znad Prespy, zawartego w czerwcu 2018 r. z Grecją, która w zamian odblokowała macedońskie rozmowy akcesyjne z NATO i UE. Macedonia już podpisała protokół o przystąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a Grecja jako pierwsza go ratyfikowała. Należy się spodziewać, że w ciągu roku Macedonia Północna wstąpi do NATO, a w czerwcu br. rozpocznie negocjacje akcesyjne z UE. Przyspieszenie integracji euroatlantyckiej Bałkanów Zachodnich jest istotnym celem Polski, dlatego warto, by rozważyła ona szybką ratyfikację protokołu.*

**Zmiany nazwy państwa.** Poinformowanie przez premiera Zorana Zaewa partnerów międzynarodowych o zmianie nazwy państwa było zwieńczeniem procesu powiązanego z integracją euroatlantycką. Nazwa Republika Macedonii Północnej zastąpiła nazwy: Republika Macedonii – konstytucyjną, używaną w większości relacji dwustronnych, oraz Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM) – stosowaną m.in. w wielostronnych stosunkach międzynarodowych. Zmiana jest bezpośrednią konsekwencją tego, że 8 lutego parlament Grecji ratyfikował bezwzględną większością 153 z 300 głosów protokół o przystąpieniu Macedonii do NATO. Dokument został podpisany dwa dni wcześniej w Brukseli, na co rząd Grecji zgodził się po ratyfikowaniu pod koniec stycznia przez parlament w Atenach porozumienia znad Prespy. Ta ratyfikacja była z kolei możliwa po przyjęciu 11 stycznia w parlamencie Macedonii – większością kwalifikowaną 81 z 120 głosów – poprawek do konstytucji, m.in. zmieniających oficjalną nazwę państwa. Ich wejście w życie było uzależnione od zatwierdzenia przez Grecję protokołu o przystąpieniu Macedonii do NATO.

Taka warunkowana sekwencyjność działań miała zagwarantować Grecji, że Macedonia zmieni nazwę, temu państwu zaś – że pozbawi to Grecję możliwości zablokowania jego przystąpienia do NATO. Ryzyko zaistnienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie zobowiązań wynikało m.in. z [referendum w Macedonii we wrześniu 2018 r.](#) Obawiano się też zablokowania porozumienia w greckim parlamencie, ponieważ kwestionowały je część głównej partii rządzącej – Syriza, część koalicji i opozycja. To mogłoby oznaczać rozpad rządu Aleksisa Tsiprasa, a kolejnym ryzykiem byłoby objęcie władzy przez koalicję przeciwną umowie. Związane z porozumieniem odejście greckich ministrów spraw zagranicznych Nikolaosa Kodziasa z Syriza w październiku 2018 r. i obrony Panajotisa Kamenosa w styczniu 2019 r., a także opuszczenie koalicji przez jego partię Niezależni Grecy, ostatecznie nie wystarczyły do zablokowania umowy.

**Przystąpienie do NATO.** Zatwierdzenie porozumienia w obu parlamentach przesądziło o rozpoczęciu procedury przyjęcia Macedonii do Sojuszu. Protokół podpisano po krótkich rozmowach akcesyjnych, rozpoczętych w październiku 2018 r. NATO zaprosiło Macedonię do członkostwa w lipcu 2018 r. – ponad dekadę po tym, jak Grecja sprzeciwiła się temu na szczycie w Bukareszcie. Po rozszerzeniu o Albanię i Chorwację w 2009 r. oraz Czarnogórę w 2017 r. Macedonia Północna będzie czwartym krajem Sojuszu na Bałkanach Zachodnich, a poza nim pozostaną trzy.

Macedonia Północna ma niewielki potencjał bojowy. Wydatki na obronność w 2017 r. stanowiły ok. 1% PKB. W 2018 r. posiadała ośmiotysięczną armię zawodową oraz prawie pięć tysięcy żołnierzy rezerwy. Armia jest wyposażona głównie w sprzęt radziecki z lat 70. i 80., w mniejszym stopniu w amerykański i grecki z tego samego okresu. Jej wkład w zwiększenie możliwości obronnych Sojuszu jest zatem znikomy.

Pomimo ograniczonych możliwości wojskowych kraj ten angażuje się w międzynarodowe inicjatywy stabilizacyjne. Bierze udział w misjach OBWE na Ukrainie, w Albanii, Bośni i Hercegowinie i Kosowie, a także w operacji wojskowej UE w BiH. Uczestniczyła też m.in. w misji Sojuszu ISAF w Afganistanie.

**Negocjacje akcesyjne z UE.** Dzięki porozumieniu odblokowano także rozmowy o członkostwie Macedonii w UE. Jednak niespełna dwa tygodnie po jego podpisaniu Rada Unii Europejskiej przesunęła o rok decyzję o otwarciu negocjacji – na czerwiec 2019 r. Ich natychmiastowe rozpoczęcie uniemożliwiła Francja, powołując się na niewystarczające wzmocnienie rządów prawa. Powodem mogło być jednak najniższe wśród unijnych – po Finlandii – poparcie społeczne dla rozszerzenia (30%), co okazało się znaczące dla władz Francji w świetle zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego. We wrześniu Macedonia rozpoczęła tzw. proces screeningu, czyli sprawdzania zgodności prawa krajowego ze wspólnotowym. Tymczasem oficjalnym kandydatem do członkostwa w Unii została w 2005 r.

Rada UE podejmie decyzję o rozpoczęciu negocjacji w oparciu o postępy w trzech dziedzinach: reformie wymiaru sprawiedliwości oraz osądzenie przypadków korupcji i przestępczości zorganizowanej i skazanie winnych; reformie wywiadu i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; reformie administracji. Ocenę to przez pryzmat wdrażania tzw. priorytetów pilnych reform (*urgent reform priorities*), ustanowionych w 2015 r. w ramach ponadpartyjnego konsensusu po [ujawnieniu m.in. systemowej korupcji i uzależnienia wymiaru sprawiedliwości od rządu Nikoły Gruewskiego](#). Tymczasem były premier, skazany w 2018 r. na dwa lata więzienia za nadużycie urzędu i władzy o charakterze korupcyjnym, [ucieł z pomocą rządu Węgier do Budapesztu, gdzie uzyskał azyl](#).

**Wnioski i perspektywy.** Zmiana nazwy państwa była procesem długotrwałym, ponieważ dotyczyła kwestii związanych z tożsamością narodową. Był to zatem spór o podłożu nie tylko racjonalnym, lecz także emocjonalnym. Świadczą o tym m.in. przyjęcie umowy liczbą głosów jedynie minimalnie przekraczającą wymaganą większość, a także dymisje kluczowych greckich ministrów. Po przyszłych zmianach rządów rychły powrót do sprawy nazwy państwa jest mało prawdopodobny w Macedonii Północnej, gdyż oznaczałoby to ponowne zablokowanie jej integracji europejskiej, popieranej w 2018 r. przez 83% mieszkańców. Natomiast w Grecji nie można wykluczyć pokus renegocjacji porozumienia (np. co do nazwy języka macedońskiego czy znaków towarowych). Jak pokazał spór, prawdopodobnie nie wiązałoby się to z politycznymi stratami, a do czasu przystąpienia Macedonii Północnej do UE – co jest perspektywą długoterminową – Grecja będzie miała przewagę polityczną nad państwem negocjującym członkostwo.

Takie ryzyko istnieje, ponieważ powiązanie zmiany nazwy państwa z euroatlantycką integracją Macedonii – pomimo obustronnych zabezpieczeń – nie uwzględniło międzynarodowych gwarancji wykonania porozumienia. Ani NATO, ani UE nie były stronami umowy, a o zażegnaniu sporu przesądziła korzystna konstelacja polityczna w obu krajach. Natomiast zaangażowanie ważnych aktorów międzynarodowych sprzyjało wdrożeniu porozumienia. Tym należy tłumaczyć obecność w Skopju tuż przed macedońskim referendum m.in. sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga i kanclerz Niemiec Angeli Merkel, która odwiedziła także Ateny przed kluczowymi głosowaniami.

Tymczasem zmiana nazwy państwa w praktyce przesądza o akcesji Macedonii Północnej do NATO – kwestii o znaczeniu egzystencjalnym w długiej perspektywie dla tego wieloetnicznego państwa. Nastąpi to po ratyfikacji protokołu przez wszystkie państwa członkowskie i własny parlament. W przypadku Czarnogóry zajęło to rok, ale Macedonia Północna zapewne będzie zabiegać o przyspieszenie procesu, tak aby formalne przyjęcie w poczet członków było możliwe podczas zaplanowanego na grudzień br. szczytu NATO w Londynie. Polska może rozważyć szybką ratyfikację, bo podkreślałoby to przywiązanie do polityki otwartych drzwi Sojuszu, co z polskiej perspektywy ma znaczenie także wykraczające poza Bałkany. Chociaż członkostwo Macedonii Północnej nie zwiększy znacząco potencjału NATO, wpłynie stabilizująco na ten kraj i na cały region. Większość jego państw znajdzie się w Sojuszu, co będzie zasadniczą zmianą środowiska bezpieczeństwa i dalszym ograniczeniem ambicji Rosji, która [w szczególności od 2015 r. starała się utrudniać zbliżenie Macedonii z NATO](#).

Otwarcie rozmów akcesyjnych Macedonii Północnej – i Albanii – z UE będzie zależeć głównie od Francji. Jej zgoda na to po wyborach do PE prawdopodobnie przesądzi o rozpoczęciu negocjacji. [Zmiany w polityce bałkańskiej Węgier](#) powodują, że po raz pierwszy państwo Grupy Wyszehradzkiej prowadzi nieprzewidywalną politykę w zakresie rozszerzenia UE. Jednocześnie należy spodziewać się mobilizacji instytucji UE na rzecz otwarcia rozmów, gdyż stanowiłoby to widoczny postęp w integracji europejskiej przed końcem ich kadencji. Leży to również w interesie Polski, która m.in. poprzez cykliczne konsultacje ministerialne w ramach Konferencji Skopijskiej od niemal dekady przekazuje Macedonii swoje doświadczenia integracyjne, a postępy negocjacyjne świadczyłyby o skuteczności tych działań.