



Perspektywy przełamania impasu w stosunkach bułgarsko-macedońskich

Jakub Pieńkowski, Tomasz Żornaczuk

Z powodu sporów tożsamościowych Bułgaria zablokowała negocjacje akcesyjne Macedonii Północnej z UE. Nowi premierzy tych państw – Kiril Petkow i Dimitar Kowaczewski – chcąc ułatwić przełamanie impasu, zacieśniają współpracę sektorową. Spotkali się 18 stycznia br. w Skopju, a tydzień później w Sofii odbyło się wspólne posiedzenie rządów. Wycofanie bułgarskiego weta może okazać się trudne bez większego zaangażowania partnerów z UE. Tymczasem blokada macedońskich – a tym samym również albańskich – rozmów z Unią pogłębia kryzys popieranej przez Polskę polityki rozszerzenia.

W grudniu 2020 r. [Bułgaria zawetowała rozpoczęcie unijnych negocjacji akcesyjnych Macedonii Północnej](#). Zarzucała jej niewywiązywanie się z umowy o współpracy i dobrym sąsiedztwie z 2017 r., która miała uregulować m.in. kwestie tożsamościowe. Według Bułgarii, która postrzega ziemie Macedonii jako kolebkę średniowiecznego Carstwa Bułgarii, współczesne naród i język macedoński są efektem serbizacji Bułgarów w Jugosławii.

Ewolucja stanowiska Bułgarii. Władze bułgarskie zmieniały warunki cofnięcia weta, co w 2021 r. prezydent Rumen Radew przedstawił w tzw. Protokole 5+1. Zakłada on podpisanie porozumienia politycznego i włączenie „mapy drogowej” jego wdrażania do macedońskich rozmów akcesyjnych. Za najważniejszy warunek Radew uważa nowy wymóg wpisania Bułgarów jako narodu państwowotwórczego do konstytucji macedońskiej. Przesunięcie nacisku z kwestii historycznych na prawa mniejszości wynika z krytyki stanowiska Bułgarii ze strony USA oraz instytucji i państw UE. Protokół miałby regulować też inne kwestie. Wśród nich jest używanie [obowiązującej od 2019 r. nazwy Macedonia Północna](#) – jej skrócona forma (bez słowa Republika) mogła zdaniem Bułgarii oznaczać roszczenia do jej regionu Macedonii Piryńskiej. Miałyby także wyeliminować „mowę nienawiści”, za jaką Bułgaria uważa m.in. część opisów muzealnych, pomników i treści podręczników, zwłaszcza dotyczących bułgarskiej okupacji Macedonii w latach 1941–1944. Miałyby również skutkować wznowieniem prac

zawieszanej od jesieni 2020 r. wspólnej komisji historycznej, wymianą archiwów i rehabilitacją ofiar antybułgarskich represji. Ponadto zakładałby „nieingerencję w sprawy wewnętrzne”, co oznacza, że nie kwestionowano by prawa Bułgarii do odmowy uznania Macedończyków za mniejszość oraz – wbrew wyrokowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) – rejestracji ich stowarzyszeń. W mocy pozostaje postulat Bułgarii, by język macedoński uznano za dialekt bułgarski.

Stanowisko nowego rządu Macedonii. Powołany w połowie stycznia gabinet Kowaczewskiego co do zasady kontynuuje podejście rządu Zorana Zaewa, którego główną siłą byli również socjaldemokraci. Wskazuje, że brak roszczeń do terytoriów sąsiadów wynika wprost z macedońskiej konstytucji. Opowiada się za dalszymi pracami komisji historyków, ale odrzuca uznanie historii Macedonii sprzed 1944 r. za historię bułgarską i języka macedońskiego za dialekt bułgarski.

Nowy rząd jest jednak bardziej skłonny do podjęcia działań na rzecz uwzględnienia w konstytucji mniejszości bułgarskiej. Jej udział nie jest znany wobec nieopublikowanych jeszcze wyników spisu ludności z 2021 r. Według poprzedniego z 2002 r. w Macedonii Północnej było 1417 Bułgarów (jedenasta mniejszość), podczas gdy wymienionych w konstytucji Albańczyków – ok. 509 tys., Turków – 78 tys., Romów – 54 tys., Serbów – 36 tys., Boszniaków – 17 tys. i Arumunów – 10 tys. Natomiast według

władz Bułgarii od kilkudziesięciu tys. do nawet ponad 100 tys. obywateli Macedonii Północnej ma obywatelstwo bułgarskie. Nie obliguje ono jednak do deklarowania narodowości bułgarskiej w macedońskich spisach.

Premier szuka możliwości kompromisu, gdyż brak postępów w rozmowach z UE w ostatnich latach był głównym powodem upadków rządów w Macedonii Północnej. Taki skutek przyniosła przegrana socjaldemokratów w wyborach samorządowych w listopadzie ub.r. – Zaew złożył dymisję w związku ze spadającym poparciem i brakiem perspektyw przełamania impasu w integracji z UE. Niemoc w tym zakresie doprowadziła także do ustąpienia jego poprzedniego gabinetu na początku 2020 r. – i w konsekwencji przedterminowych wyborów – w związku z [francuską blokadą rozpoczęcia rozmów akcesyjnych Macedonii Północnej z UE](#).

Bułgarskie poszukiwanie wyjścia z impasu. Konstruktywną politykę Bułgarii wobec Macedonii Północnej przez ubiegły rok uniemożliwiały kryzys polityczny i rządy techniczne. Powołanie gabinetu Petkova w grudniu 2021 r. pozwoliło ponownie nawiązać dialog. W czasie wizyty w Skopju zaakceptował on skróconą nazwę sąsiada, a także zaproponował powołanie komisji sektorowych i ustanowienie lotów między stolicami. Wspólne posiedzenie rządów i tych komisji w Sofii zaowocowały m.in. memorandumami o współpracy rolnej i budowie kolei Skopje–Sofia oraz ustaleniem, że komisja historyczna w najbliższych czterech miesiącach spotka się przynajmniej trzykrotnie.

Premier ma ograniczoną możliwość szerszego dialogu w kwestiach tożsamościowych wobec podziału w koalicji rządzącej. Za elastyczniejszym podejściem opowiadają się Kontynuujemy Zmianę – partia Petkova – oraz Demokratyczna Bułgaria, zaś Bułgarska Partia Socjalistyczna i Są Tacy Ludzie wykluczają ustępstwa. Jest to pokłosie trwającej przez ostatni rok kampanii – przed trzykrotnymi wyborami parlamentarnymi i wyborami prezydenckimi – w której centrum znalazła się kwestia macedońska. Efektem tego była radykalizacja postaw społecznych w tym zakresie. W sondażu Gallupa z grudnia ub.r. 71% badanych uznało, że ważniejsze jest, by Macedonia Północna uregulowała stosunki z Bułgarią, niż by weszła do UE – wobec 58% w listopadzie 2020 r.

Złagodzenie stanowiska rządu utrudnia także patronujący koalicji prezydent Radew. Przed wizytą Petkova w Skopju zwołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego, która potwierdziła ponadpartyjny konsensus co do prymatu spraw tożsamościowych. Ponadto premiera krytykuje opozycyjna partia Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii. Jej lider Bojko Borisow jako premier zablokował macedońskie rozmowy z UE i zarzuca Petkowowi brak starań o zrozumienie dla stanowiska bułgarskiego ze strony USA i UE.

Wnioski. Zmiana rządów w Bułgarii i Macedonii Północnej sprzyja ponownemu otwarciu w rozmowach i współpracy sektorowej. Nie oznacza jednak automatycznego rozwiązania sporu. Zgoda Bułgarii na skróconą nazwę sąsiada jest gestem mało znaczącym, uznawała ona bowiem pełną nazwę Republika Macedonii Północnej. Rządowi Petkova będzie trudno ustąpić w kwestiach tożsamościowych wobec uzależnienia od koalicjantów liczących się z możliwością nowych wyborów, w których znaczenie miałyby rozbudzone nastroje nacjonalistyczne.

Z perspektywy Macedonii Północnej spór z Bułgarią o tożsamość jest większym wyzwaniem niż spór z Grecją o nazwę państwa. Nauka wykluczała bowiem związki słowiańskiego narodu Macedończyków ze starożytną Macedonią. Tymczasem przyjęcie przez Macedonię Północną historii bułgarskiej do 1944 r. jako własnej oznaczałoby m.in. uznanie współpracy Bułgarii z III Rzeszą za część własnego doświadczenia historycznego nie z perspektywy ofiar, lecz okupantów. Kompromisy w kwestii języka są zaś szczególnie trudne, gdyż stanowi on – obok religii i terytorium – zasadniczy element tożsamości narodowej. Z kolei główną trudnością przy ewentualnej kolejnej zmianie konstytucji i uwzględnieniu w niej mniejszości bułgarskiej może być zbudowanie bezwzględnej większości w parlamencie. Spełnienie postulatu Radewa paradoksalnie pozbawiłoby Bułgarię argumentów za twierdzeniem, że Macedończycy są grupą w ramach narodu bułgarskiego. Właśnie z tego względu żądanie prezydenta krytykują m.in. bułgarskie środowiska naukowe. W rezultacie wypełnienie go przez Macedonię Północną może nie zagwarantować jej wycofania weta.

Blokowanie integracji europejskiej na Bałkanach – obecnie przez Bułgarię, a wcześniej przez Grecję, Słowenię i Francję – ze względu na stosunki dwustronne czy sprawy wewnętrzne utrwaliło się jako zła praktyka w polityce rozszerzenia UE. Natomiast nowym elementem jest poszerzenie zakresu żądań państwa członkowskiego wobec kandydata o dziedziny spoza ram negocjacyjnych. To dewaluuje techniczną naturę procesu akcesyjnego, polegającego na prodemokratycznych reformach, i demobilizuje sąsiadujące kraje do rozmów. Kompromituje także UE, której państwo członkowskie wysuwa wobec kandydującego postulaty w zakresie praw mniejszości, jakich samo nie spełnia pomimo wyroków ETPC.

Znalezienie kompromisu w sporze bułgarsko-macedońskim, który oba rządy będą mogły przedstawić jako sukces, może okazać się trudne bez zaangażowania partnerów z UE. Polska – wraz z Niemcami, których nowy rząd deklaruje zaangażowanie w rozszerzenie Unii, oraz z Francją, sprawującą prezydencję w Radzie UE – powinna wskazywać na szkodliwość impasu w polityce rozszerzenia i zabiegać o jej odblokowanie. Okazją do współpracy w tym zakresie może być zapowiadana intensyfikacja kontaktów w ramach Trójkąta Weimarskiego.