

ЗА МОЖНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ НА МОЖНИТЕ НОВИ „КОМПРОМИСИ“ СО БУГАРИЈА

1 декември 2020 година, Скопје



Институт
за
европска
политика.
Скопје

Во нашата анализа „Пристапни преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија: можните последици на бугарските услови“ во јуни 2020 година детално ги анализиравме бугарските услови за почеток на преговорите на нашата држава со ЕУ, при што дадовме и препораки – главно насочени кон процесот на усвојување на преговарачката рамка и почетокот на преговорите.¹ Натаму, по извршената споредба на одредбите од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија и барањата на Бугарија од Рамковната позиција од октомври 2019 година, дојдовме до заклучок дека бугарските барања се засноваат на нивно еднострано и искривоколчено толкување на овој договор.

Во време на издавање на овој документ, оценките се дека, иако сè уште постојат, шансите за одржување на првата меѓувладина конференција до крајот на годинава се многу мали.

Во документот се осврнуваме на најактуелните прашања од тековните дискусии за македонските ставови во однос на бугарските барања, имајќи ја предвид и еволуцијата на настаните од објавувањето на споменатиот документ досега. Тоа го чиниме од аспект на последиците врз процесот на пристапување во ЕУ, без навлегување во пошироките гео-политички, надворешно-политички, безбедносни, економски, социјални и други можни последици, за што е неопходна поширока анализа.

¹ Пристапни преговори меѓу ЕУ и Република Северна Македонија: можните последици на бугарските услови. Институт за европска политика, Скопје, јуни 2020, достапно на https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU_North-Macedonia-accession-negotiations_MK_2.pdf

КЛУЧНИТЕ НЕОДГОВОРЕНИ ПРАШАЊА СЕ: КОИ ОТПАПКИ, ПО КОЈА ЦЕНА И ЗА КОЈА ДОБИВКА

- Наспроти конструктивниот и секако за поздравување пристап на властите да се направат сите напори за да се одржи Првата меѓувладина конференција, овој исчекор не треба да се случи по секоја цена.
- Видливо е дека се поаѓа од тезата дека е подобро да се почне со преговорите, одошто тие да се одложат, зашто бугарските барања нема да исчезнат. При тоа, се поаѓа од искуството со Грција, признавајќи ги политичките реалности и прагма, кои преовладуваат над нормата. Иако овие проценки се разбирливи, ризикуваме да ги изгубиме од вид контекстот, спецификите и последиците од евентуалното прифаќање на поставените барања од бугарска страна.
- Би сакале да веруваме дека постои „спасувачка формула“ во која ќе останат нечепнати македонските црвени линии, а ќе се откочи почетокот на преговорите. Меѓутоа, тоа изгледа многу малку веројатно, имајќи предвид дека досега бугарската страна не само што не покажа флексибилност, туку постојано ги зголемуваше и заоструваше нејзините барања. Тоа е видливо од Објаснувачкиот меморандум од септември 2020 година упатен до државите членки на ЕУ и сè поголемиот притисок изразен преку изјавите од официјални бугарски претставници.

Кои отстапки, по која цена...

- Македонските официјални претставници повеќе пати нагласија дека нашата црвена линија се македонскиот јазик и македонскиот идентитет.
 - Во сегашнава ситуација нејасно е за која цена ние би го добиле само чекорот усвојување на преговарачка рамка и евентуално нејзино претставување на прва меѓувладина конференција, односно кои барања поставени од бугарска страна се под македонската црвената линија. Ова е особено значајно, затоа што сите барања се поврзани, така што согласноста со едно барање дава легитимитет на другите барања.
 - Посебно проблематично е што во Објаснувачкиот меморандум од септември оваа година што Бугарија го достави до државите членки на ЕУ барањата се проширија. Во овој документ дрско и директно се негира постоењето на македонската нација и јазик, се бара прифаќање на бугарското толкување на македонската историја, како и откажување од постоењето на македонско малцинство во Бугарија. Намерата на Бугарија да го претвори пристапниот процес во обратен „етнички и јазички инженеринг“, односно во менување на македонскиот национален идентитет, е јасно изразена. Според Објаснувачкиот меморандум, „Пристапниот пат на Република Северна Македонија дава драгоцената можност за нејзиното раковоство да се прекине со идеолошкото наследство и практиките на комунистичка Југославија. Процесот на проширување не смее да го легитимира етничкиот и јазичниот инженеринг што се случил под поранешните авторитарни режими“.²
- Покрај тоа, со ова станува уште поевидентно дека сите барања од Рамковната позиција на Бугарија се меѓусебно поврзани, а со тоа – и сите отстапки, кои евентуално би се направиле од македонска страна. Секоја отстапка може да им даде легитимитет на другите барања од Рамковната позиција, и секоја отстапка да води кон натамошна отстапка.
- Бугарската влада во Рамковната позиција прецизно ги утврдува роковите за исполнување на нејзините барања. Со Објаснувачкиот меморандум дополнително се појаснува дека „Колку побрзо (Република Северна Македонија) се справи со овие прашања, толку повеќе време ќе остане за да се покажат континуирани докази за спроведувањето (track record) и, следствено, ќе биде полесен процесот на пристапување“.
- Со тоа е јасна намерата Бугарија да ги користи екстензивно многубројните можности за блокада на процесот само врз основа на нејзиното искривоколчено толкување на Договорот за пријателство, добрососедство и соработка.

² Во документот Бугарија ги класификува спорните прашања во четири категории: заедничка историја, јазик, тврдења за малцинство, прашање за името.

- Прифаќањето на бугарските барања кои се надвор од вредностите на ЕУ може да има далекусежни последици врз односите меѓу државите во регионот, како и врз проширувањето воопшто. Покрај тоа, со таков пристап би ги изневериле сите оние што нè поддржуваа - од регионот, ЕУ и пошироко.

....за која добивка

- За разлика од претходните проширувања, никој од страна на ЕУ не дал ниту декларативна изјава за временска перспектива на процесот. Напротив, се нагласува дека тој е со отворен крај. Ниту некој ја ветува динамиката, а повеќе од јасно е дека новата методологија го успорува процесот.
- Добивката би била усвојување на Преговарачката рамка и одржувањето на првата меѓувладина конференција што секако ќе има поттикнувачки ефект на домашен план. Меѓутоа, првата меѓувладина конференција не значи отворање поглавја односно кластери. Досега практика беше поглавја да се отвораат на втората меѓувладина конференција, но според новата методологија, прв се отвора кластерот Темели и во меѓувреме не можат да се отворат други поглавја. Бугарија има специфични барања и за првата и за втората меѓувладина конференција, но и за натамошниот тек на преговорите.³
- Ако ги земеме за споредба Црна Гора и Србија: во Црна Гора меѓу првата меѓувладина конференција и отворањето на преговорите за поглавјата 23 и 24 (што би била единствена точка за споредба со отворањето на кластерот Темели според новата методологија) минува година и пол, а во Србија – две и пол години. Ако се земе просекот од Србија и Црна Гора – значи дека до отворањето кластер би поминале две години. Сепак, поверојатно е процесот да биде побавен зашто новата методологија најавува поригорозна условеност за отворањето на кластерите. Во случајот на Црна Гора, по седум и пол години од првата меѓувладина конференција конечно се отворени сите поглавја, а прелиминарно се затворени само три. Во случајот на Србија, од одржувањето на Првата меѓувладина конференција на 21 јануари 2014 година – по скоро шест години, отворени се 18 поглавја, од кои само две се прелиминарно затворени. Јасно е дека не може да се прогнозира крајот на процесот.
- Истражувањата покажуваат дека граѓан(к)ите немаат реална слика за траењето и сложеноста на процесот. Тие се оптимисти во поглед на очекуваното членство во ЕУ, особено по позитивен сигнал од ЕУ. Според истражувањето на МЦМС и Телма, спроведено од М-проспект во април 2020 година 34,8% сметаат дека Македонија ќе стане членка на ЕУ за пет години по започнувањето на преговорите, 23,6% сметаат дека тоа ќе се случи за 10 години.⁴ Според истражувањето на Вестминстер фондацијата за демократија во соработка со Младинскиот образовен форум (декември 2019 година), 60% од младите веруваат дека државата ќе стане членка на ЕУ, а дури 70% од нив, веруваат дека тоа ќе се случи до 2025 година.⁵ Препорачливо е на граѓан(к)ите да им се презентираат проценки за должината на процесот, засновани врз анализа на доказите и да не се подигаат нивните очекувања.
- Надежите дека со новата методологија ќе бидат дадени и повеќе средства за државите кандидати, па дури и пристап до структурни фондови не се остварија. Висината на средствата останува иста, со таа разлика што нема однапред распределени средства по држави, така што можат да бидат и помалку и повеќе од досега, но не битно различни во износот.

За клучни прашања кои ги засегаат националните интереси на Република Северна Македонија не смее да се решава избрзано, без внатрешен процес на дијалог, колку и долго тој да трае.

³ Барањата се детално прикажани во: Пристапни преговори меѓу ЕУ и Република Северна Македонија: можните последици на бугарските услови, Институт за европска политика, Скопје, јуни 2020, достапно на https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU_North-Macedonia-accession-negotiations_MK_2.pdf

⁴ Емисија Еурофокус, Телма телевизија, 24.04.2020 достапно на <https://youtu.be/no49-vEJnZo>

⁵ Достапно на <https://issuu.com/youtheducationalforum/docs/wfd-26-final-mk-za-web>.

ЗНАЧАЈНИ РАЗЛИКИ СЕ ПОЈАВУВААТ ВО ПОГЛЕД НА СТАВОТ ДАЛИ БИЛАТЕРАЛНОТО ПРАШАЊЕ СО БУГАРИЈА ТРЕБА ДА СЕ РЕШАВА ВО РАМКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ ИЛИ НАДВОР ОД НЕГО.

- Наспроти новата методологија и ставот за кој се бори претседавачот на ЕУ (и на кој засега опстојуваат сите други држави членки освен Бугарија) и САД билатералните прашања да се решаваат надвор од процесот на пристапување на ЕУ, во јавноста проструија информации дека се подготвува патоказ за остварување на Договорот за соработка „во ЕУ рамка“.
- Ваквиот пристап би значел директно прифаќање на бугарското барање спроведувањето на Договорот за пријателство и добрососедство да биде суштествен дел од преговорите за пристапување, за разлика од постојниот предлог на Преговарачката рамка кој прашањето го третира во „општите принципи“.
- Тоа би отворило и дополнителни прашања за начинот на кој ЕУ би го следела спроведувањето на Договорот, со оглед на тоа што се работи за прашања кои не се (само) во надлежност на Европската комисија, што наметнува друг институционален инструментариум за следење на спроведувањето. Во каков и да е формат, Бугарија, како држава членка на ЕУ, ќе биде во повластена позиција да влијае врз оценките и да го наметнува веќе јасно изразеното сопствено толкување на Договорот. Оттаму, не може да се очекува мерливост на еден ваков процес.
- Вметнувањето на спорот во „ЕУ рамка“, каква и да е таа, ќе го „затруе“ целиот процес. Пристапувањето, според новата методологија, е и онака далеку посложено од досега и поставува нови предизвици (нова организација по кластери, нови патокази за демократски институции и реформа на јавна администрација, покрај постојните за поглавјата 23 и 24, итн.).
- Не само што ќе биде затруен процесот на пристапување во ЕУ, туку и на долг рок - целиот јавен дискурс во нашата држава, како и политичките процеси, а неопходните реформи за подобрување на животот на граѓан(к)ите ќе бидат истиснати во втор план.
- Постојниот Договор за пријателство и добрососедски односи со Бугарија е билатерален договор кој треба да се реализира од двете страни со добри намери, врз основа на постојните принципи на меѓународното право, кое е веќе обврзувачко и за двете земји. Наспроти ова, Бугарија го искористи договорот како инструмент за притисок и наметнување на неговото искривено толкување во процесот на европска интеграција на Северна Македонија. Згора на тоа, се отвора можноста за потпишување нов дополнителен документ, во кој македонската страна би се согласила за компромис за одредено прашање, односно ќе направи нова отстапка, со што би дала легитимитет не само на бугарските позиции од октомври 2019 година, туку и на Објаснувачкиот меморандум депониран во ЕУ.
- Дури и самиот назив на документот „патоказ“ јасно ја покажува намерата на Бугарија да го стави на исто ниво како патоказите кои се дел од новата методологија (поглавјата од владеење на правото – 23 и 24, демократски институции и реформа на јавната администрација). Од друга страна, бугарските барања се прецизно секвенцирани во нивните досегашни документи и самите претставуваат патоказ „по нивна мерка“. Во оваа замка не смее да се влезе.
- Не е јасно од кои мотиви македонската страна би понудила уште еден документ како аргумент со кој Бугарија ќе врши едностран и постојан притисок во процесот на пристапување, како што тоа го чини со Договорот со пријателство и соработка.
- Доколку Бугарија има вистинска волја да се отпочнат преговорите со нашата земја, би го активирала последниот став од нејзината Рамковна позиција од октомври 2019 година според кој „при неможност да се постигне консензус за започнување на преговорите со двете држави, Бугарија ќе се сообрази со консензуалното решение на Советот“.⁶

⁶ Совет на министри на Република Бугарија, Рамкова позиција односно разширявање на ЕС и процеса на стабилизирани и асоциирани: Република Северна Македонија и Албанија (9 октомври 2019) [Рамковна позиција во однос на проширувањето на ЕУ и процесот на стабилизација и асоцијација на Република Северна Македонија и Албанија] <<https://www.gov.bg/bg/prestsentar/novini/ramkova-pozit-sia>>, пристапено на 3 мај 2020 година.

- Во македонската јавност довербата во спроведувањето на Договорот во добра намера е целосно изгубена. Присутниот плурализам на мислења во јавниот дискурс и на двете страни дава надеж дека ќе биде можно да се оствари конструктивен дијалог кој ќе води кон враќање или поточно создавање нова клима во односите на двете држави и нивните граѓан(к)и. Меѓутоа, по изгубената доверба, овој процес ќе биде и тежок и долг и ќе бара извонредни напори и од двете страни – на владино и невладино ниво, како и поддршка од ЕУ, НАТО како и од САД.

Секако дека е потребен процес на помирување и соработка, заснован на објективно согледување на историските факти. Таков процес е невозможен во услови на наметнат ултиматум од бугарската страна за клучни прашања од наш национален интерес.

ВО МАКЕДОНСКОТО ОПШТЕСТВО ПОСТОИ КОНСЕНЗУС ДЕКА НЕМА АЛТЕРНАТИВА ЗА ЧЛЕНСТВОТО ВО ЕУ. МЕЃУТОА, ФАКТ Е ДЕКА НИЕ ВО ТАА АЛТЕРНАТИВА ЖИВЕЕМЕ ВЕЌЕ ТРИЕСЕТ ГОДИНИ, А НАЈВЕРОЈАТНО ЌЕ ЖИВЕЕМЕ УШТЕ ДЕЦЕНИИ.

- Не смееме да си дозволиме да чекаме некој друг да ни го осмисли животот во меѓувреме – во текот на „алтернативата“, верувајќи дека пристапните преговори сами по себе ќе нè направат демократска и просперитетна земја, која се грижи за еднаквоста и благосостојбата на своите граѓан(к)и. Република Северна Македонија мора да создаде и остварува сопствена визија за развојот, без доминантно влијание на наметнатите идентитетски прашања и историјата и следејќи ги најдобрите европски примери и практики.
- Докажано е дека европската перспектива има трансформативна моќ на државите кандидати – но само тогаш кога е таа извесна и кога придобивките од неа се поголеми од цената (оттаму и досега малата трансформативна моќ на ЕУ во Западниот Балкан).
- За жал, одржливоста на реформите по членството во ЕУ сè повеќе се доведува во прашање, што го намалува расположението на повеќе држави членки за ново проширување.
- Во овие услови успехот на реформите во многу поголема мерка зависи од капацитетот на самата држава кандидат, одошто надворешната трансформативна моќ.

Реформите за европеизација на државата може и треба да ги осмисли и спроведе Република Северна Македонија. Тие имаат шанса да бидат успешни само доколку бидат ослободени од наметнатите историски и идентитетски прашања.