



## Piotr Uhma

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# Misja OBWE w Skopje – świadek czy uczestnik trudnej transformacji?

## Wprowadzenie

Pytanie postawione w tytule tego artykułu odnosi się do najdłużej działającej misji terenowej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Rozmieszczona w Skopje, w 1992 r., towarzyszy wydarzeniom w południowej części byłej Jugosławii przez prawie ćwierć wieku, będąc nadal daleka od wypełnienia swojego mandatu. Fakt ten, połączony z naocznymi obserwacjami działalności tej placówki, skłania do próby podsumowania roli, zasług oraz możliwych niepowodzeń OBWE w Skopje.

Już na samym początku każdy autor, starający się zachować poprawność dyplomatyczną i zgodne z nomenklaturą OBWE nazewnictwo, staje przed trudnością językową – jak opisywać przedstawicielstwo terenowe OBWE w Macedonii unikając przy tym wymieniania nazwy tego państwa? Spór o nazwę tego bałkańskiego kraju kładzie się cieniem na jego obecnej sytuacji politycznej i pozycji międzynarodowej. Z konieczności zatem tytułowe rozważania należy poprzedzić pewnym wstępem historycznym.

## Tło historyczne i sytuacja na południowych Bałkanach

Republika Macedonii jest państwem młodym, niepodległość ogłosiła 8 września 1991, występując z Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, w ramach której funkcjonowała jako jedna z 6 republik, pod nazwą Socjalistyczna Republika Macedonii ze stolicą w Skopje. Analiza historyczna przynależności państwowej ziem wchodzących w skład tego państwa wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Można jednak bezspornie stwierdzić, że tereny współczesnej Republiki Macedonii były przedmiotem

rywalizacji pomiędzy różnymi krajami regionu Bałkanów na przestrzeni wieków. Jednocześnie Republika Macedonii obejmuje jedynie jedną z trzech części historycznej krainy geograficznej Macedonii – tzw. Macedonię Wardarską<sup>1</sup>. Podobne trudności występowały z określeniem narodowości mieszkańców Republiki Macedonii. Jak trafnie pisał Henryk Sokalski:

w istocie wszyscy czterej sąsiedzi Macedonii [po uznaniu niepodległości Kosowa należy mówić o pięciu sąsiadach – P.U.] od dawna mieli do niej różne pretensje: Grecja twierdzi, że w „Republice Skopje” nie ma macedońskiej większości, a zatem w Grecji nie może być macedońskiej mniejszości, Bułgaria uważa, że w Macedonii nie ma Macedończyków, są tylko zachodni Bułgarzy, a zatem i w Bułgarii nie może być macedońskiej mniejszości; Albański prezydent Sali Berisha nie do końca był pewien jaka jest tożsamość etniczna mniejszości zamieszkującej region Mała Prespa – czy są to Macedończycy, czy Bułgarzy – i zastanawiał się, czy zachodnia Macedonia nie jest po prostu wschodnią Albanią; dla przywódców serbskich nacjonalistów Macedonia to nic innego jak Stara, czy też Południowa Serbia<sup>2</sup>.

Wskazane trudności po dziś dzień kładą się cieniem na międzynarodowych stosunkach Macedonii, wywierają także zasadniczy wpływ na kształt polityki wewnętrznej w tym państwie. Spośród spornych tematów na forum międzynarodowym najistotniejszym jest konflikt między Skopje i Atenami o nazwę „Macedonia”. Grecy konsekwentnie sprzeciwiają się uznaniu nazwy „Republika Macedonii” twierdząc, że druga strona fałszuje przekaz historyczny, ponieważ wywodzi swoją państwowość od suwerenności państwa Aleksandra Wielkiego Macedońskiego, który nie tylko nie urodził się, ale także nie mieszkał na terenach współczesnej Republiki Macedonii. W tle odmowy uznania nazwy państwa kryje się także obawa Greków o roszczenia majątkowe ludności słowiańskiej wygnanej z terenów dzisiejszych Salonik (tzw. macedończycy egejscy) oraz konsekwencje w postaci możliwej konieczności uznania mniejszości macedońskiej na terenach dzisiejszej północnej Grecji. Władze w Skopje z kolei argumentują, że każdy kraj ma prawo wybrać nazwę jaka mu odpowiada. Jeszcze w 1992 r. ówczesny Prezydent Macedonii, Kiro Gligorow argumentował, iż „taka była nazwa kraju od wieków, to ona odróżnia nas od innych narodów słowiańskich”. Co więcej, jak twierdził Gligorow, Macedonia nie zamierza zawłaszczać kulturowego dziedzictwa Aleksandra Wielkiego, czy udawać przynależności do cywilizacji, „do której nie należymy”<sup>3</sup>. Spór o nazwę trwa nadal i w żadnym stopniu nie jest bliski rozwiązania. Na forum międzynarodowym państwo określane jest tymczasową nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, wiele państw (w tym Polska) w stosunkach dwustronnych stosuje jednak konstytucyjną nazwę „Republiki Macedonii”. Sprzeciw Grecji uniemożliwił jednak Macedonii przystąpienie do NATO i może uniemożliwić członkostwo w Unii Europejskiej, ma zatem znaczenie zasadnicze. Jest to zarazem problem wywierający przemożny wpływ na politykę wewnętrzną Macedonii: w ciągu wielu

<sup>1</sup> Podział Macedonii ukształtował się po wojnach bałkańskich w latach 1912–1913, na: Macedonię Egejską w Grecji, Macedonię Piryńską w Bułgarii (obecnie obwód Błagojewgradzki), Macedonię Wardarską (Republika Macedonii), Mala Prespa w Albanii, Gora w Serbii.

<sup>2</sup> H.J. Sokalski, *Odrobina przewencji. Dorobek dyplomacji przewencyjnej ONZ w Macedonii*, Warszawa 2007, s. 77.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 84.

lat doprowadził do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych wśród słowiańskiej części jej mieszkańców i kontrowersyjnych rządów konserwatywnej partii WMRO-DPMNE. Widocznym przejawem fałszywego poszukiwania tożsamości jest np. projekt architektoniczno-urbanistyczny Skopje 2014, odwołujący się do dziedzictwa Aleksandra Wielkiego, który zamienił stolicę Macedonii w kuriozalny zlepek monsturalnych rzeźb i budowli, podzielił społeczeństwo oraz wystawił na śmieszność stolicę tego bałkańskiego państwa<sup>4</sup>.

## Konflikt etniczny – oś sporu w polityce wewnętrznej

Niestety, problemy zewnętrzne młodego państwa współistnieją z napięciami wewnętrznymi, których linia przebiega nie tylko wzdłuż podziałów politycznych (prawica, socjaldemokracja), ale nadal w przeważającym stopniu wedle podziałów etnicznych. Według spisu z 1994 r. 66,5% ludności Macedonii stanowili etniczni Macedończycy, 22,9% etniczni Albańczycy, pozostałe 10,6% zaś Turcy, Romowie, Serbowie, Wołosi i inni. Gdy 17 listopada 1991 r. macedoński parlament uchwalał nową konstytucję, posłowie pochodzenia albańskiego wstrzymali się od głosu, twierdząc, że przydziela im ona prawa mniejszości etnicznej zamiast nadać ich społeczności status równy z tym, jakim cieszą się etniczni Macedończycy<sup>5</sup>. Zorganizowane w kolejnym roku referendum wśród etnicznych Albańczyków pokazało niemal jednogłośnie dążenie do autonomii politycznej i terytorialnej tej społeczności (tzw. Ilirydy). Było to jednym z pierwszych sygnałów rozbieżnych wizji państwa wśród dwóch największych grup etnicznych w Macedonii. W następnych latach społeczności te oddalały się od siebie coraz bardziej, a kolejnymi punktami zapalnymi była np. kwestia wywieszania flagi Albanii zamiast flagi państwowej w skupiskach albańskiej mniejszości, kwestia powstania Uniwersytetu w Tetowie, czy reprezentacji politycznej w parlamencie. Ku niezadowoleniu, a nawet przerażeniu słowiańskiej większości obywateli, mniejszość albańska powiększała się w szybkim tempie. Silnym ciosem dla funkcjonowania młodej republiki był ponadto kryzys w Kosowie, w latach 1998–1999, który – przy bierności instytucji międzynarodowych i dyplomacji państw zachodnich – doprowadził do przybycia, na terytorium Macedonii, około 350 000 uchodźców i to w ciągu kilku tygodni, na początku 1999 r. Stwarzało to istotne zagrożenie dla integralności państwa i pozostawało w związku z działalnością nielegalnej partyzantki albańskiej – Armii Wyzwolenia Kosowa<sup>6</sup>. Z kolei na poziomie politycznym wykształcił się, mówiąc w dużym

<sup>4</sup> W tym kontekście cytowane wyżej słowa Prezydenta Gligorowa wskazują na zdecydowane odejście Macedonii od neutralnego rozumienia swojej tożsamości narodowej.

<sup>5</sup> H.J. Sokalski, *op. cit.*, s. 76.

<sup>6</sup> Na początku stycznia 1998 r. UÇK ogłosiło, że przenosi wojnę do Macedonii. Oznaczało to, że celem walki UÇK było już nie tylko samo Kosowo, ale utworzenie Wielkiej Albanii, obejmującej tereny zamieszkiwane przez ludność albańską, czyli Kosowo, Macedonia, południowa część Czarnogóry i oczywiście sama Albania. W 1998 r. Departament Stanu USA ogłosił, że działalność UÇK ma charakter terrorystyczny i jest finansowana z międzynarodowego handlu heroiną oraz pożyczek z krajów islamskich, m.in. od Usamy ibn Ladina. Również według amerykańskiej Administracji Legalnego Obrotu Lekarstw UÇK było zaangażowane w środkowo-wschodni kartel narkotykowy. Oświadczenia te nie spowodowały zaprzestania zbrojenia i szkolenia członków tej organizacji przez USA i wspierania jej przez wojska NATO; <https://pl.wikipedia.org/wiki/U%C3%87K> [dostęp: 21.10.2016].

uproszczeniu, podział na umiarkowane i radykalnie nastawione środowiska zrzeszone w partiach politycznych mniejszości Albańczyków, odpowiednio DPA i DUI<sup>7</sup>. Czynniki niezadowolenia z sytuacji ekonomicznej, politycznej, połączone z działalnością terrorystyczną UÇK i dążeniem do utworzenia tzw. Wielkiej Albanii doprowadziły do najpoważniejszego konfliktu zbrojnego o charakterze wewnętrznym – konfliktu w Tetowie w pierwszej połowie 2001 r. Po kilku miesiącach walk o zróżnicowanym przebiegu konflikt zakończył się ostatecznie negocjacjami prowadzonymi pod wpływem NATO i Unii Europejskiej. W efekcie doprowadzono do podpisania Porozumienia Ochrydzkiego, 13 sierpnia 2001 r. Był to, zachowując wszelki dystans do historycznych porównań, swoiste porozumienie Okrągłego Stołu dla współczesnej Macedonii. Porozumienie z Ochrydy zagwarantowało mniejszości szereg praw. Obejmowały one rozszerzenie używania języka albańskiego w administracji i edukacji (m.in. otwarcie uniwersytetu), proporcjonalną reprezentację w administracji, wymóg podwójnej większości w kwestiach ważnych dla mniejszości oraz decentralizację państwa<sup>8</sup>.

## Misja OBWE w Skopje

Jak widać z przedstawionego krótkiego rysu historycznego sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna młodej republiki nie była łatwa. Po uzyskaniu niepodległości kraj nie był w stanie obronić swojego terytorium, a powodów zaangażowania społeczności międzynarodowej w Macedonii było kilka: niebezpieczeństwo rozszerzania się działań zbrojnych z północy; niepokojąca sytuacja w Kosowie; dążenia regionalnych polityków do odbudowy Jugosławii; napięte stosunki z Grecją i wreszcie destabilizujący wpływ kłopotów gospodarczych Macedonii na jej stosunki etniczne<sup>9</sup>. Ówczesny prezydent Macedonii Kiro Gligorow wystąpił do społeczności międzynarodowej o pomoc w utrzymaniu suwerenności swojego młodego państwa, a także o działalność prewencyjną, która miała powstrzymać rozszerzenie się (tzw. *spillover effect*) trwających na Bałkanach konfliktów zbrojnych na teren Macedonii. Na poziomie ONZ rząd Macedonii zaproponował rozmieszczenie misji „błękitnych hełmów”. Operacja, znana pod nazwą UNPROFOR/UNPREDEP była pierwszą w historii ONZ misją tzw. dyplomacji prewencyjnej. Kierowana przez polskiego dyplomatę Henryka J. Sokalskiego mimo niemałych sukcesów została wycofana z Macedonii w niejasnych okolicznościach politycznych na podstawie weta Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w 1999 r., w czasie, kiedy obecność wojsk ONZ była najbardziej potrzebna<sup>10</sup>. W tym samym czasie podobne postulaty dotarły także do kierownictwa Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>11</sup>. Na podstawie wzajemnych uzgodnień KBWE rozmieściło w 1992 r.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob.: I. Stawowy-Kawka, *Albańczycy w Macedonii 1944–2001*, Kraków 2014, s. 205 i n.

<sup>8</sup> M. Szpala, *Macedonia: pozorna demokracja w cieniu kryzysów*, Komentarze OSW, 1.04.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-04-01/macedonia-pozorna-demokracja-w-cieniu-kryzysow> [dostęp: 21.10.2016].

<sup>9</sup> H.J. Sokalski, *op. cit.*, s. 141.

<sup>10</sup> Nieco zapomnianą historię tej misji przedstawia H.J. Sokalski w cytowanej wyżej książce.

<sup>11</sup> Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) została w 1994 r. zinstytucjonalizowana i od konferencji przeglądowej w Budapeszcie nosi nazwę Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

swoją pierwszą misję terenową, co istotne na terenie państwa, które w tym czasie nie było członkiem tej międzynarodowej organizacji<sup>12</sup>. Z uwagi na sprzeciw Grecji co do nazwy państwa misja ta nie była afiliowana w kraju, lecz w jego stolicy i uzyskała nazwę: CSCE Spillover Monitor Mission to Skopje. Już w samej nazwie zawierał się zasadniczy cel misji – przeciwdziałanie efektowi rozprzestrzenienia się konfliktu na terytorium kraju (wspomniany wyżej efekt *spillover*). Pierwotny mandat misji ograniczony był do monitorowania sytuacji, lecz zakresły został szeroko i w dużej mierze uznaniowo:

ustanawia się Misję Monitorującą, z Centrum Koordynacyjnym w Skopje, w celu monitorowania sytuacji wzdłuż granic kraju goszczącego<sup>13</sup> z Serbią w celu zachowania integralności terytorialnej; wspierania utrzymania pokoju, stabilizacji i bezpieczeństwa oraz aby zapobiec ewentualnym konfliktom w regionie. Misja monitorująca nawiąże rozmowy z władzami rządowymi kraju goszczącego i ustanowi kontakty z przedstawicielami partii politycznych i innymi organizacjami, jak również ze zwykłymi obywatelami. Misja będzie przeprowadzać wyjazdy terenowe, aby ocenić stopień stabilizacji, a także możliwość wystąpienia konfliktu i niepokojów w całym regionie. Misja zaangażuje się także w inne działania, które są zgodne z celami, określonymi w niniejszym artykule. W razie wystąpienia konfliktów Misja ma pomóc w ustaleniu faktów w celu uniknięcia dalszego pogorszenia się sytuacji<sup>14</sup>.

Pierwotny czas trwania Misji określono na „co najmniej sześć miesięcy”. Był on rokrocznie przedłużany na kolejne 12 miesięcy<sup>15</sup>. Zarazem konflikt w Kosowie, a w jego efekcie także konflikt w Tetowie, spowodowały potrzebę znacznego wzmocnienia personelu Misji, który rozrósł się z kilku osób w 1992 r. do obecnie 150 pracowników, w tym 43 międzynarodowych i 107 będących obywatelami kraju goszczącego. Kluczowym momentem był tu oczywiście rok 2001 r., kiedy Stała Rada OBWE wysłała do Skopje 72 międzynarodowych pracowników monitorujących ds. „budowy zaufania” (*international confidence-building monitors*), 60 doradców policyjnych i 17 instruktorów policji, a także 10 międzynarodowych pracowników administracyjnych. Ich zadaniem było przyczynianie się do utrzymania stabilności i bezpieczeństwa w kraju i do budowania zaufania wśród ogółu populacji. Mieli oni regularnie raportować o sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, w tym o sytuacji w północnych obszarach przygranicznych, nielegalnym handlu bronią, sytuacji humanitarnej, powrocie uchodźców i wysiedleńców, handlu ludźmi, sytuacji na obszarach wrażliwych oraz o przypadkach nowych incydentów zbrojnych i działań wojennych. Status neutralnych obserwatorów wydarzeń mieli także doradcy policyjni. Nie posiadali kompetencji wykonawczych

<sup>12</sup> Etapy rozmieszczenia misji przedstawia szczegółowo Alice Ackermann w książce: *Making peace prevail: preventing violent conflict in Macedonia*, Syracuse 1999, s. 134.

<sup>13</sup> Aby uniknąć konfliktów z Grecją, która uznawała nowe państwo pod międzynarodową tymczasową nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM), ale także z rządem w Skopje, który nalegał na używanie nazwy konstytucyjnej „Macedonia”, dyplomacja OBWE wymyśliła rozwiązanie kompromisowe „kraj goszczący/host country”. W OBWE nomenklatura ta stosowana jest do dziś z żelazną konsekwencją.

<sup>14</sup> Mandate. Articles of understanding concerning CSCE Spillover Monitor Mission to Skopje. Article one (Mandate), <http://www.osce.org/skopje/42366?download=true> [dostęp: 21.10.2016].

<sup>15</sup> Ostatni raz w listopadzie 2015 r. do 31.12.2016 r., jest jednak niemalże przesądzone, że mandat Misji zostanie przedłużony po raz kolejny.

i nie mogli być uważani jako zmiennicy policji krajowej lub innych legalnych sił bezpieczeństwa w kraju przyjmującym. Ich zadaniem była pomoc w zapewnieniu etapowego i skoordynowanego przejścia obowiązków przez policję krajową. Instruktorzy policji OBWE mieli z kolei pomóc w utworzeniu Akademii Policijnej<sup>16</sup>.

## Nowe zadania OBWE po porozumieniu z Ochrydy

Porozumienie z Ochrydy otwierało nowy rozdział działalności OBWE w Macedonii. Zadania monitorowania sytuacji w kraju goszczącym wprawdzie nie wygasły (nadal stanowią wiążące zobowiązanie wynikające z pierwotnego tekstu mandatu Misji), lecz zostały uzupełnione o nowe funkcje realizowane na podstawie wniosków samych sygnatariuszy Ochrydzkiego porozumienia. Chodzi tu np. o wsparcie tworzenia wieloetnicznej policji, w tym kodeksu etycznego policji, szkolenia w zakresie praw człowieka, transparentności procedur; szkolenia prawników, sędziów i prokuratorów pochodzących z mniejszości etnicznych, w celu zwiększenia ich reprezentacji w systemie sądowniczym Macedonii; projekty w dziedzinie mediów, mające na celu wzmocnienie radia, telewizji i prasy drukowanej, w tym redakcji albańskojęzycznych i wieloetnicznych. Sygnatariusze porozumienia wezwali także społeczność międzynarodową (a zatem także OBWE) do pomocy we wdrażaniu postanowień porozumienia w zakresie edukacji wyższej. Podobne zaproszenie dotyczyło wsparcia reformy samorządowej, w tym mechanizmu finansowania gmin oraz ustawy o granicach gmin. Podejmując się tych zadań Misja OBWE zmieniła swój charakter, z wyłącznie obserwatora wydarzeń, na doradcę, który mógł współkształtować wiele z najistotniejszych zagadnień społecznych i politycznych w Macedonii. 16 grudnia 2010 r. Stała Rada OBWE zmieniła nazwę Misji z „CSCE Spillover Monitor Mission to Skopje” na „OSCE Mission to Skopje” potwierdzając w sposób dorozumiany zmiany, jakie wystąpiły w charakterze zadań prowadzonych przez OBWE w kraju goszczącym.

## Misja OBWE w Skopje 15 lat później

Obecnie Misja OBWE w Skopje prowadzi regularne wizyty kontrolne w społecznościach lokalnych i utrzymuje kontakty z przedstawicielami partii politycznych, społeczeństwem obywatelskim, przywódcami religijnymi i funkcjonariuszami organów ścigania. Współpracuje z władzami w celu wdrożenia zintegrowanego systemu edukacji i zwiększa kompetencje urzędników państwowych w zakresie międzynarodowych zasad i standardów demokratycznych. Misja pomaga także w reformach prawa wyborczego, promuje prawa mniejszości, szkoli policjantów i pomaga w procesie reform sądownictwa. W zakresie kontroli dostępu do broni Misja wspiera inicjatywy mające na celu zmniejszenie nielegalnego posiadania broni przez policję i trenuje

<sup>16</sup> Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/27/16, 18 February 2016, s. 18–21, <http://www.osce.org/secretariat/74783?download=true> [dostęp: 21.10.2016].

podnoszenie świadomości obywateli na temat sposobów zapobiegania przemocą z użyciem broni. W zakresie monitorowania Misja utrzymuje stałą obecność w strefach granicznych byłego obszaru kryzysowego, przeprowadza regularne wyjazdy terenowe i spotkania z liderami społeczności lokalnych oraz religijnych. W ten sposób wypełnia ważną funkcję wczesnego ostrzegania. Pomaga również w działaniach na rzecz budowania zaufania między społecznościami oraz zapewnia mediację w przypadku różnorodnych napięć. Inne programy realizowane przez OBWE w Macedonii dotyczą przeciwdziałania handlu ludźmi, zwalczania terroryzmu, promowania wieloetnicznej edukacji w celu umożliwienia wszystkim społecznościom integrowania się już od najmłodszych lat. Inne zadania koncentrują się wokół reformy systemu wyborczego i wzmocnienia kompetencji Krajowej Komisji Wyborczej, reformy administracji publicznej, policji, wzmacniania rządów prawa, ochrony praw mniejszości, równouprawnienia płci, tolerancji i niedyskryminacji, a także szczególnych problemów społeczności romskiej<sup>17</sup>.

## Podsumowanie

W 2016 roku minęło 15 lat od podpisania porozumienia Ochrydzkiego. Jest to dobry moment na dokonanie pewnych podsumowań. Niestety, nadzieje pokładane w porozumieniu z Ochrydy ziściły się tylko częściowo. Zatrzymano wprawdzie rozlew krwi i dokonano znacznych ustępstw na rzecz głównie społeczności albańskiej, podjęto reformy, które w początkowym okresie wypromowały Macedonię, jako lidera procesu integracji z UE i NATO, jednakże porozumienie nie stało się nowym początkiem szeregowego współdziałania zwykłych mieszkańców Macedonii między sobą. Przeciwnie: popularne są głosy, że przyczyniło się do fragmentacji kraju i rozwoju dwóch równoległych społeczeństw (macedońskiego i albańskiego) w ramach jednego państwa, którego polityka sprowadzona została do matematycznie wyliczonych sfer wpływów i podziału władzy. Kompletnie nie powiodła się np. reforma edukacji. Do dnia dzisiejszego młodzież etnicznie albańska i etnicznie macedońska uczy się w osobnych klasach, a nawet budynkach. Młodzi albańscy mieszkańcy Macedonii często słabo posługują się językiem macedońskim, a młodzież macedońska nie zna języka albańskiego prawie wcale. Powszechne są uprzedzenia etniczne i zamieszkiwanie w odrębnych dzielnicach, np. w Skopje. Istniejące podskórnie problemy, jedynie zaleczone, a nie rozwiązane, doprowadziły do zwycięstwa tendencji nacjonalistycznych reprezentowanych przez rząd premiera Nikoły Gruevskiego, a te z kolei do kompromitacji rządzących. W 2015 r. przez Macedonię przetoczyła się fala demonstracji różnych grup społecznych. Była to pewna szansa przełamania etnicznych podziałów. Jednak niekonsekwencja społeczności międzynarodowej, dla której problemy wewnętrzne Macedonii były mniej istotne niż szybkie uporanie się z kryzysem migracyjnym<sup>18</sup>, nie przyczyniła się do kompleksowego rozwiązania problemów Macedonii. Misja OBWE w Skopje, pomimo bogatego dorobku, jest nadal raczej świadkiem wydarzeń, niż realną siłą sprawczą zmiany rzeczywistości. Niezbyt przychylnie traktowana przez

<sup>17</sup> <http://www.osce.org/skopje/106926> [dostęp: 22.10.2016].

<sup>18</sup> Macedonia jest państwem kluczowym dla zamknięcia tzw. szlaku bałkańskiego.

władze centralne w Skopje<sup>19</sup>, dysponująca niewielkim budżetem<sup>20</sup>, źle zarządzana<sup>21</sup>, otoczona konkurencyjnym środowiskiem przedstawicielstw wpływowych państw, ich agencji pomocowych i innych organizacji międzynarodowych, wypełniła swoje zadania jedynie w ograniczonym zakresie. Ponieważ jednak strukturalne problemy Macedonii będą się dalej pogłębiać, a napięcia społeczne i etniczne pozostają zagrożeniem dla stabilności państwa<sup>22</sup>, OBWE w Skopje ma przed sobą jeszcze wiele lat konsekwentnej „pracy u podstaw” w tym niewielkim, ale skomplikowanym kraju.

## *Misja OBWE w Skopje – świadek czy uczestnik trudnej transformacji?*

### *Streszczenie*

Celem artykułu jest przedstawienie i krytyczna analiza dokonań najdłużej działającej misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – w Skopje. Autor ocenia przyczyny rozmieszczenia misji na tle problemów, z jakimi mierzyła się młoda republika po ogłoszeniu niepodległości w 1991 r., spór z Grecją o nazwę państwa oraz napięte stosunki etniczne z powodu rosnącej liczby obywateli etnicznie albańskiej narodowości. Na tle historycznym ukazane zostały Nowe zadania OBWE po porozumieniu z Ochrydy. Zdaniem autora Misja OBWE w Skopje, pomimo bogatego dorobku, jest nadal raczej świadkiem wydarzeń, niż realną siłą sprawczą zmian w tym bałkańskim państwie.

**Słowa kluczowe:** „OBWE Skopje”, OFA, WMRO-DPMNE, Tetowo, Gligorow, FYROM, Ochrydy, Gruevski

## *The OSCE Mission in Skopje – a Witness or a Participant of the Difficult Transformation Process?*

### *Abstract*

The purpose of the article is to present and offer a critical analysis of the achievements of the longest-running mission of the Organization for Security and Cooperation in Europe – in Skopje. The author evaluates the reasons for the deployment of the mission against the background of the problems which the young republic faced after declaring independence in 1991, the dispute with Greece about the name of the country, and the strained ethnic relations with the growing number of citizens of ethnic Albanian nationality. Against the background of the history, the new tasks of the OSCE are presented,

<sup>19</sup> Od 1992 r., poprzez rok 2001, aż do dnia dzisiejszego nastawienie władz w Skopje do społeczności międzynarodowej zmieniło się diametralnie. Misji OBWE zarzuca się np. ingerowanie w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa i sprzyjanie mniejszościom. Obserwatorzy międzynarodowi są też traktowani ambiwalentnie przez mniejszościowe grupy etniczne, o ile nie proponują korzyści finansowych w zamian za współpracę (np. w postaci programów pomocowych i grantów).

<sup>20</sup> Budżet Misji w ostatnim roku wyniósł 6 346 000 Euro i w większości składał się z wydatków sztywnych na wynagrodzenia, najem pomieszczeń i utrzymanie infrastruktury Misji.

<sup>21</sup> Moja praca w Misji, w latach 2014–2015, dostarczyła bogatego materiału faktograficznego pokazującego niekompetencję osób piastujących kierownicze stanowiska w Misji, co samo w sobie nadaje się na odrębne opracowanie poświęcone patologiom zarządzania.

<sup>22</sup> Aktualną analizę sytuacji wewnętrznej w Macedonii trafnie przedstawia Marta Szpala w publikacji: *Macedonia: pozorna..., op. cit.*



following the Ohrid Framework Agreement. The author concludes that the OSCE Mission in Skopje is still rather a witness to the events than a real driving force behind the change despite the significant achievements in the Balkan state.

**Key words:** "OSCE Skopje", OFA, WMRO-DPMNE, Tetovo, Gligorow, FYROM, Ohrid, Gruevski

### *Миссия ОБСЕ в Скопье – свидетель или участник сложного переходного периода?*

#### *Резюме*

В статье представлено критический анализ достижений самой продолжительной миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе – в Скопье. Автор указывает причины развертывания миссии ОБСЕ, обращая внимание на проблемы, с которыми столкнулась молодая республика после провозглашения независимости в 1991 году: спор с Грецией по поводу названия государства, напряженные этнические отношения из-за растущей численности граждан албанской национальности. Названо также новые задачи ОБСЕ после подписания Охридского соглашения. По мнению автора, миссия ОБСЕ в Скопье, несмотря на многочисленные наработки, является скорее свидетелем событий, чем реальной движущей силой перемен в этом балканском государстве.

**Ключевые слова:** ОБСЕ в Скопье, Охридское соглашение, ВМРО-ДПМНЕ, Тетово, Киро Глигоров, FYROM / БЮРМ, Охрид, Никола Груевский