

---

# Fantasmas de un pasado reciente. Prevención de la violencia en Macedonia

---

Diego Checa Hidalgo

---

**Resumen.** La historia reciente de Macedonia muestra la presencia de múltiples conflictos que plantean muchos desafíos a la propia existencia de este país. Este trabajo estudiará la evolución de la República prestándole atención a los esfuerzos para prevenir la escalada de violencia, presentará el Acuerdo de Ohrid y analizará el parcial fracaso de la reforma del Estado. Por último, identificará los principales retos a los que se enfrenta actualmente Macedonia.

**Palabras clave:** Ohrid, Macedonia, acuerdos de paz, prevención, violencia, reforma del estado

## 1. Introducción

La República de Macedonia nació como un estado independiente después de la desintegración de Yugoslavia a principios de los años noventa. Durante esa década, su transición fue vista como un ejemplo para la gestión de conflictos por la comunidad internacional debido a dos razones. Primero, logró escapar de la violencia que golpeó a otras jóvenes repúblicas de los Balcanes. En segundo lugar, realizó una transición política y económica sin mayores conflictos, a pesar de haberse complicado las relaciones con algunos de los países del vecindario durante este tiempo.

Sin embargo, el conflicto armado que estalló en 2001 amenazó la estabilidad de Macedonia y enfrentó a grupos armados albaneses con las fuerzas de seguridad macedonias. Una vez que el Acuerdo de Ohrid puso fin a la violencia, las fuerzas políticas del país comenzaron su implementación con la ayuda de la comunidad internacional. Este proceso logró integrar a las minorías en la vida política, pero la estabilidad de Macedonia se ha mantenido débil y las tensiones interétnicas continuaron. En los últimos años han surgido algunas tendencias preocupantes, como el surgimiento del nacionalismo de origen macedonio, la captura del Estado por parte del primer ministro y su partido, la reducción de la independencia de los medios y la judicatura, el aumento de la segregación en las escuelas y la lentitud en el desarrollo de los procesos de descentralización.

Este artículo analiza la historia de Macedonia como república independiente. Para ello, primero presenta las amenazas que ponen en peligro su supervivencia, luego estudia el conflicto entre las comunidades étnicas de Macedonia y Albania, así como el desarrollo del Acuerdo de Ohrid y el proceso de reforma del Estado. Concluimos que, a pesar de que el regreso a la lucha armada es improbable, la sociedad macedonia sigue enfrentándose a importantes desafíos como la persistencia de fuertes tensiones interétnicas, el grave deterioro de su sistema político y la inestabilidad derivada de su falta de integración en el eje euroatlántico.

## **2. Independencia, inestabilidad y supervivencia**

A diferencia de los acontecimientos que tuvieron lugar en otras regiones, el desmembramiento de la ex Yugoslavia dio a luz pacíficamente a la República de Macedonia. Este proceso partió de un proceso electoral democrático y plural. Creó en 1990 la Asamblea que lanzó una nueva Constitución para el Estado, y alcanzó su punto de no retorno con la declaración de independencia apoyada por el 95% de los votantes en el referéndum del 8 de septiembre de 1991 (Frčkoski, 2001). El proceso fue validado por la Comisión Badinter y esto facilitó el reconocimiento de la independencia del país a partir de 1992 por las Comunidades Europeas y sus Estados miembros. A

pesar de estos comienzos tranquilos, Macedonia cae en una situación de inestabilidad que continuó la próxima década y solo se apaciguaría después del Acuerdo de Ohrid en 2001 (Flores, 2001).

La comunidad internacional siguió de cerca la evolución de Macedonia dada la situación regional en los Balcanes. Así, realizó dos acciones para prevenir la propagación de la violencia a este país. En primer lugar, se desplegó una misión de la OSCE (1992) en su territorio. Posteriormente, las Naciones Unidas también desplegaron fuerzas de prevención desde 1992 hasta 1999. Además, desde su independencia, Macedonia recibió ayuda económica para apoyar el proceso de transición política y económica hacia la Unión Europea (UE) como parte de su estrategia hacia los países candidatos de la región central y de Europa Oriental.<sup>1</sup> Sin embargo, el reconocimiento de Macedonia como país independiente y soberano por parte de la comunidad internacional ha sido un proceso lento y difícil, debido principalmente a problemas derivados de sus relaciones con los vecinos de los Balcanes. Grecia, en particular, rechazó el uso por el nuevo país del nombre (Macedonia) y algunos símbolos que consideraban helénicos, retrasando su reconocimiento internacional (Danforth, 1995). Por último, Macedonia fue admitida en la ONU el 8 de abril de 1993 y oficialmente reconocida por los Estados Unidos en febrero de 1994. El reconocimiento de las instituciones europeas fue más problemático, pero lo hizo a finales de 1995, al igual que las estructuras de defensa Euro-atlánticas.

Las complejas relaciones interétnicas en el país, especialmente entre la comunidad mayor, los macedonios étnicos y la minoría principal, la comunidad étnica albanesa, evidenciaron la existencia de un conflicto latente en el país.<sup>2</sup> Ambas comunidades vivían separadas y encerradas en sí mismas, debido a la desconfianza entre ellas. La comunidad étnica macedonia dudaba de la lealtad albanesa al Estado

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea destinó 470 millones de euros a Macedonia entre 1992 y 1999. En *CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia. Country Strategy Paper 2002-2006*.

<sup>2</sup> Según el censo oficial, la población de la República de Macedonia en 1994 era de origen macedonio (66,5), etnia albanesa (22,9%), turca (4%), romaní (2'3%) y el resto estaba formado por minorías étnicas Grupos (hasta un total del 2%), en Georgieva y Konechni, 1998.

macedonio y temía por su integridad territorial y la posible separación de las zonas habitadas por la comunidad étnica albanesa y su integración en un proyecto político de la "Gran Albania". En contraste, la comunidad de etnia albanesa tenía reservas sobre una Constitución aprobada sin el voto de los diputados albaneses y en cuyo preámbulo no se consideraba específicamente como pueblo constituyente. Además, exigía una representación proporcional en el Gobierno, una mayor participación en los órganos de gobierno local, así como en las instituciones públicas, la policía y las fuerzas armadas. También pedía que se pusiera fin a su discriminación en Macedonia, ya que consideraba que recibía peores servicios de salud y educación que los macedonios étnicos, y los de etnia albanesa tenían más dificultades para acceder al empleo en el sector público. Junto a esto, exigía también el reconocimiento de su identidad mediante el uso del albanés como lengua oficial, la posibilidad de utilizar libremente los símbolos nacionales albaneses y poder cursar estudios en lengua albanesa en la Universidad de Tetovo (ICG, 1997).

En la década de 1990 hubo medidas para mejorar la situación de las comunidades minoritarias en Macedonia. Sin embargo, los resultados no fueron suficientes para satisfacer a los elementos más extremistas étnicos de Albania. Incluso generaron un fuerte descontento entre los sectores de la comunidad étnica macedonia, alegando que la creación de sistemas diferenciados para el ejercicio de algunos derechos de las minorías étnicas podría fomentar la división del país. El sistema de partidos de Macedonia refleja esta división respondiendo inequívocamente a las líneas que separan a las comunidades étnicas. Así, ninguna de las formaciones políticas del país ha logrado superar la barrera étnica y reunir una parte significativa del electorado de ambas comunidades. Esto es indicativo del alcance de la división del país siguiendo pautas étnicas, a pesar de la formación de coaliciones gubernamentales entre formaciones representativas de las dos comunidades más grandes.

En este contexto, la guerra de Kosovo en 1999 contribuyó a la escalada del conflicto latente entre las dos comunidades. Así, 300.000 albaneses de Kosovo se refugiaron de la guerra en Macedonia. Este evento alteró el equilibrio étnico dentro del país y aumentó la tensión política. Una vez terminada la guerra, la incertidumbre de la situación jurídica de Kosovo y la perspectiva de acceso a la independencia con

el apoyo de la mayor parte de la comunidad internacional fue un estímulo que exacerbó a los sectores más extremistas de la comunidad albanesa en Macedonia (Liotta y Jebb, 2004).

### **3. Del conflicto latente a la confrontación armada**

Kosovo fue el modelo para los grupos de etnia albanesa dispuestos a recurrir a las armas para lograr sus objetivos políticos. Gran parte de la comunidad albanesa de Macedonia catalizó sus frustraciones al participar en el conflicto de Kosovo y muchos de sus miembros se unieron al Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) durante 1998 y 1999 (ICG, 2001 a). Después de la autonomía política adquirida por Kosovo a través de la lucha armada y el apoyo internacional recibido, muchos de los albaneses que se unieron a la UÇK consideraron necesario el uso de la violencia para obligar al Estado macedonio a aceptar sus demandas. Este fue el origen del Ejército de Liberación Nacional (UÇK).<sup>3</sup>

El aumento de las tensiones en la frontera entre Macedonia y Yugoslavia fue el desencadenante de la confrontación armada de 2001. Estos países trataron de recuperar el control fronterizo después de la guerra en Kosovo, pero este proceso creó resentimiento de la población albanesa que vivía en la zona, porque no se la tuvo en cuenta durante las negociaciones (ICG, 2001 b). Además, la OTAN transfirió a la República Federativa de Yugoslavia el control total de la zona de amortiguación de seguridad establecida en torno a Kosovo. Ambos acontecimientos empujaron a los grupos rebeldes albaneses y a las redes del tráfico que trabajaban en el área a adaptarse a la nueva situación.

En este contexto, dos comisarías macedonias fueron atacadas en enero de 2001 y, el día 23, el UÇK reivindicó uno de los ataques y los justificó como acciones de resistencia contra la opresión macedónica para poner fin a la discriminación de los albaneses (ICG, 2001 c). La

---

<sup>3</sup> En albanés, Ejército de Liberación Nacional es *Ushtira Clirimtare Kombetare* (UÇK) y comparte las mismas siglas que el Ejército de Liberación de Kosovo (*Ushtira Clirimtare e Kosoves*).

violencia se propagó por todo el país llegando a la zona de Tanusevci en febrero y afectando a Tetovo, la segunda ciudad más grande de Macedonia, en marzo. A finales de ese mes, el ejército macedonio comenzó un contraataque contra las posiciones rebeldes en Tetovo y la frontera con Kosovo, incluyendo el bombardeo de muchos pueblos albaneses generando una ola de 11.000 refugiados. La escalada de violencia obligó a la comunidad internacional a expresar su apoyo al gobierno macedonio. La Resolución 1345 del Consejo de Seguridad de la ONU condenó el uso de la violencia por grupos rebeldes, temiendo la transformación del conflicto en una guerra civil a mayor escala.

La confrontación armada entre los rebeldes y las fuerzas de seguridad de Macedonia continuó durante los próximos meses en áreas pobladas en su mayoría por la comunidad albanesa que limita con Serbia y Kosovo, llegando finalmente a los suburbios de Skopje (Institute for War, 2002: 35-38). El enfrentamiento provocó una crisis humanitaria y obligó a muchos albaneses a refugiarse en Kosovo. Esta crisis de refugiados surgió por dos razones. Por un lado, el ejército macedonio usó artillería sobre las posiciones de los rebeldes, afectando seriamente a la población civil de la zona. Por otro lado se desencadenaron disturbios en algunas ciudades de Macedonia entre extremistas de origen étnico albanés y macedonio. Como resultado, la UE, los EE.UU., la OTAN y la OSCE comenzaron a presionar a los actores políticos macedonios para poner fin a la violencia.

Como consecuencia de esta presión, se formó un gobierno de unidad nacional el 13 de mayo de 2001. Los principales partidos macedonios estuvieron representados en este gobierno para abordar la reforma del Estado y, por lo tanto, encontrar una solución negociada al conflicto que satisfizo las reivindicaciones albanesas.<sup>4</sup> Sin embargo, el inicio del diálogo fue difícil porque el Gobierno macedonio se negó a negociar con la UÇK porque era un grupo armado ilegal, de modo

---

<sup>4</sup> El gobierno de unidad nacional logró reunir hasta 8 partidos políticos macedonios, incluyendo los dos principales grupos étnicos macedonios (Organización Revolucionaria de Macedonia - Partido Democrático por la Unidad Nacional, VMRO - DPMNE y la Unión Social Demócrata de Macedonia, SDSM), como así como los dos principales partidos de la comunidad albanesa (Partido Democrático Albanés, DPA, y el Partido por la Prosperidad Democrática, PDP).

que para iniciar negociaciones de paz los partidos políticos albaneses participantes en el gobierno se comprometieron a representar a la UÇK siempre y cuando no implicara la división étnica del país. Con este fin, la DPA y el PDP iniciaron conversaciones con la UÇK, que condujeron a la firma del Acuerdo de Prizren, una declaración común que incluía las reivindicaciones albanesas para la reforma del Estado macedonio (ICG, 2001 d).

Las negociaciones entre las partes de ambas comunidades permitieron el establecimiento de varios ceses del fuego y la distribución de la ayuda humanitaria entre la población. La presión de la comunidad internacional garantizó que las negociaciones no se detuvieran y condujeron a un acuerdo definitivo alcanzado en Ohrid el 13 de agosto, poniendo fin a la violencia. El resultado de 7 meses de enfrentamiento armado fue de unos 200 muertos entre combatientes de ambos lados y civiles, la destrucción de muchas aldeas, el desplazamiento de una parte significativa de la población macedonia y el deterioro de las relaciones interétnicas en el país (Liotta y Jebb, 2004)

#### **4. El acuerdo de Ohrid y la reforma del Estado**

El Acuerdo de Ohrid puso fin al conflicto armado entre las fuerzas de seguridad macedonia y la UÇK en la promoción de un plan para la reforma del Estado.<sup>5</sup> Los partidos albaneses aceptaron la disolución de los grupos armados a cambio de varias enmiendas a la Constitución. El acuerdo también incluyó la aprobación por parte del Parlamento de nuevas leyes que garantizan los derechos políticos y mejoran la condición jurídica de los albaneses, junto con una amnistía para los milicianos desmovilizados (ICG, 2001 e). Por su parte, los dirigentes étnicos de Macedonia, llevaron a los líderes étnicos albaneses a aceptar una cláusula sobre el mantenimiento del carácter unitario del Estado. De esta manera, la violencia fue detenida incluso cuando el escenario presentaba una serie de condiciones presentes para alimentar el conflicto étnico (Hislope, 2003).

---

<sup>5</sup> Framework Agreement, firmado en Ohrid, 13 August 2001.

En primer lugar, el acuerdo estableció un cambio en el preámbulo de la Constitución para declarar a la República de Macedonia un Estado de todos sus ciudadanos, evitando que pudiera convertirse en el hogar nacional de cualquier comunidad en particular. También estableció el reconocimiento *de facto* de la lengua albanesa como lengua oficial<sup>6</sup> y dio a la minoría étnica albanesa el derecho a tener una representación equitativa en las instituciones públicas centrales y locales y a todos los niveles del empleo público.

En segundo lugar, el acuerdo era una apuesta por la descentralización del Estado macedonio mediante el desarrollo de la autonomía local. Esta idea trató de promover el respeto hacia la identidad local de las diferentes comunidades e impulsar la participación ciudadana en la vida democrática. Al mismo tiempo, se negó a ofrecer soluciones territoriales a los problemas étnicos (Flores, 2004). Además, Ohrid dio poderes de veto de la comunidad albanesa mediante un nuevo procedimiento parlamentario. Esto afectó a las cuestiones relativas a la cultura, el uso de la lengua, la educación, la documentación personal, el uso de símbolos, las leyes de finanzas locales, las elecciones locales y las fronteras municipales, así como la elección de un tercio de los magistrados del Tribunal Constitucional de la República, y el Defensor del Pueblo.

En tercer lugar, el acuerdo incluía un programa para el cese de las hostilidades y la desmovilización de los grupos armados albaneses con el apoyo de la OTAN. Estableció un proceso para el desarme y la desmovilización de la UÇK que se desarrollaría paralelamente a la adopción de las enmiendas constitucionales contenidas en el acuerdo.

El fin de la escalada del conflicto interétnico macedonio siguió el camino establecido en Ohrid después del verano de 2001 con el apoyo de la comunidad internacional (Jakobsson, 2005: 38-39). La OTAN asumió la responsabilidad de aplicar aspectos militares y de seguridad. Esto incluyó el despliegue de tropas para vigilar el alto el fuego entre las partes en conflicto y, más tarde, supervisar el desarme

---

<sup>6</sup> El acuerdo establecía que toda población que comprendía al menos el 20% de la población total del Estado obtendría el reconocimiento oficial de su lengua y obligaría también al Estado a proporcionar educación universitaria para todas las comunidades que hablan un idioma oficial distinto al macedonio. Solo el albanés cumplió esta condición aunque no se mencionara explícitamente.



y la desmovilización de los voluntarios del UÇK. Su presencia sobre el terreno apoyó el proceso de paz y el retorno de los refugiados. Luego, la UE siguió el trabajo de la OTAN y continuó las operaciones militares para contribuir a la estabilización democrática. Más tarde, también apoyó la reforma de la policía macedonia (Ruiz, 2008). Además, la UE coordinó la ayuda internacional a Macedonia y apoyó con financiación sus reformas institucionales en el marco del Acuerdo de Estabilización y Asociación firmado en abril de 2001.<sup>7</sup> Además, contribuyó con ayuda humanitaria a la reconstrucción de viviendas e infraestructuras, y desarrolló programas de capacitación para representantes de minorías en la administración del Estado. Mientras tanto, la ONU trabajó en el área de desarrollo y reducción de la pobreza a través del PNUD, mejorando las relaciones interétnicas y ayudando a refugiados y desplazados internos a través de la acción del ACNUR. Por su parte, la OSCE continuó su misión de vigilancia en Macedonia y, además de supervisar los diferentes procesos electorales, apoyó la aplicación del acuerdo de paz en las esferas de la creación de confianza y la mejora de las relaciones interétnicas. Además, su Alto Comisionado para las Minorías Nacionales promovió la reconciliación interétnica.

La disolución de la UÇK el 27 de septiembre de 2001 significó su renuncia a la lucha armada. Dejó paso a la lucha en la arena política con la formación de la Unión Democrática para la Integración (DUI) y su participación en el sistema político e incluso en el Gobierno macedonio (Brunnbauer, 2002: 7). El proceso de desmovilización de la UÇK aumentó el nivel de confianza entre las partes, limitó la violencia residual y evitó escaladas violentas subsiguientes del conflicto. Este proceso, visto al principio con escepticismo de las filas de los partidos políticos macedonios, se desarrolló gradualmente y ahuyentó el espectro del enfrentamiento armado (ICG, 2001 f). La elaboración de una amnistía que garantice que los miembros de la UÇK no sean procesados después de su desmovilización es un elemento importante en este proceso de paz y en el desarme de la

---

<sup>7</sup> Stabilization and association agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Brussels, 2001

guerrilla. No sin obstáculos, el Parlamento macedonio aprobó la Ley de Amnistía el 7 de marzo de 2002.<sup>8</sup>

La situación de los refugiados y desplazados internos por la violencia mejoró rápidamente. En junio de 2003, casi dos años después del fin del conflicto, Macedonia tenía una tasa de retorno del 95%. De los 160.000 refugiados y PDI generados en 2001, sólo 6.300 no habían regresado a sus hogares (ICG, 2003). Dos elementos contribuyeron a ello: la reconstrucción de las zonas afectadas por el enfrentamiento armado y la mejora de las condiciones de seguridad debido, entre otras cosas, a la constitución de patrullas policiales multiétnicas (ICG, 2006).

Un poco más complicada fue la reforma del Estado prevista en el acuerdo de paz y el desarrollo de actos legislativos complementarios a las enmiendas constitucionales. Este desarrollo normativo fue lento, infringió los plazos y redujo el Acuerdo de Ohrid a un simple punto de partida en las negociaciones sobre nuevas leyes. Las enmiendas constitucionales fueron aprobadas por el Parlamento el 16 de noviembre de 2001 tras la renegociación del preámbulo. Esto finalmente incluyó el principio de los pueblos, refiriéndose al macedonio, albanés, turco, valaco, serbio, romaní y bosnio (Brunnbauer, 2002: 8).

Otro elemento del acuerdo de paz fue la descentralización del Estado. Este proceso comprendió dos elementos: la transferencia de poder de las autoridades centrales a las autoridades locales y el rediseño de las fronteras administrativas a nivel local. Así, con la ayuda de la oficina del PNUD en Skopje, se adoptó una nueva Ley de Autonomía Local en enero de 2002. Esta ley aumentó los poderes de las autoridades locales en áreas tales como inversión, cultura, educación, planificación urbana y salud. Esta ley también estableció el uso del albanés como idioma oficial en los municipios donde el albanés era hablado por al menos el 20% de la población, así como la creación de comisiones interétnicas en el municipio para discutir problemas relacionados con la diversidad étnica. Luego se diseñó una nueva división administrativa de Macedonia y, finalmente, se completó un censo para determinar la representación en los puestos del sector

---

<sup>8</sup> Law on Amnesty, *Official Gazette of the Republic of Macedonia* 18/2002.

público y la implementación de los derechos de las minorías en virtud del acuerdo de paz.<sup>9</sup> En 2004, la legislación sobre autonomía local se completó con la aprobación de una reducción del número de municipios en Macedonia de 123 a 80, y el establecimiento de nuevas demarcaciones para ellos, de manera que permitieron a 12 municipios alcanzar la mayoría de los municipios de población de etnia albanesa. Esta legislación dirigida por el Gobierno fue criticada por los partidos de la oposición, y los grupos nacionalistas macedonios anunciaron que se generarían mayores divisiones étnicas. Sin embargo, sus defensores argumentaron que el nuevo diseño produjo un mayor número de municipios mixtos que antes no existían.

La aplicación del acuerdo de paz se llevó a cabo bajo la aceptación pragmática de los representantes de las dos principales comunidades macedonias. Sin embargo, este proceso no estaba exento de dificultades. La primera fue la respuesta de un cierto número de organizaciones nacionalistas macedonias a los cambios en los límites municipales realizados en 2004 (ICG, 2005). El segundo fue los incidentes de 2004 en Kondovo, un pueblo cerca de Skopje, que fue ocupado por un grupo armado de etnia albanesa (Kim, 2005: 10). A pesar de estos problemas y de la complicada estabilidad política del país en los años siguientes, se cumplió el contenido del Acuerdo de Ohrid y la violencia desapareció de la escena política macedonia durante los años siguientes.

## 5. Una reforma insuficiente

Tras el fin de las hostilidades y la recuperación tras la posguerra, siguió el proceso de reforma estatal acordado en Ohrid, que mejoró las relaciones interétnicas y expulsó la violencia fantasma de la sociedad macedonia. Sin embargo, el proceso de reforma ha sido

---

<sup>9</sup> Los datos del censo mostraron las siguientes cifras sobre la composición de la población de la República de Macedonia: 64.18% de macedonios étnicos; 25,17% de etnia albanesa; 3,85% turcos; 2,66% romaní; 1,78% serbios; 0,84% musulmanes bosnios; 0,48% valacos; 1,04% otros. *Census of population, households and dwellings in the Republic of Macedonia, 2002*, The State Statistical Office, Republic of Macedonia.

insuficiente y la integración de las minorías no ha sido completa. Esta situación se sumó a un contexto de débil crecimiento económico (ICG, 2011), junto con las tendencias recientes que indican un aumento del nacionalismo étnico macedonio, la toma del Estado por parte de la coalición gobernante, la reducción de la independencia del poder judicial y de los medios de comunicación y el deterioro de los intereses interétnicos. Todo esto sitúa a Macedonia frente a los fantasmas de su pasado reciente y la posibilidad de un resurgimiento de la guerra.

En la actualidad, son varios los desafíos que tiene que resolver la sociedad macedonia ante el parcial fracaso de Ohrid. En primer lugar, es necesario abordar la representación equitativa de las minorías en la administración del Estado y en las empresas públicas, especialmente con la inclusión de los turcos y los romaníes, así como el aumento del número de albaneses en puestos de responsabilidad. Según los datos proporcionados por la oficina del Defensor del Pueblo de Macedonia, solo el 18,6% del empleo público total está ocupado por etnias de etnia albanesa, el 1,9% de turcos y el 1,4% de romaníes.<sup>10</sup> Aunque estos datos mejoraron la situación desde 2001, cuando la población albanesa representaba sólo el 5% de los puestos en las estructuras estatales, todavía está lejos de la cifra del 25%, que es la proporción de población que pertenece a esta comunidad.

En segundo lugar, Macedonia tiene que avanzar en la descentralización del Estado, un proceso iniciado a partir de Ohrid pero aún inacabado. Los centros culturales, los teatros y las instalaciones deportivas siguen sin ser transferidos y los servicios sociales no han sido totalmente descentralizados. La independencia financiera de las instituciones aún no está garantizada (Grozdanovska, 2005: 420), mientras que el Gobierno ha mantenido una política de discriminación en la distribución de las inversiones según los partidos políticos que controlan los gobiernos locales, mostrando además una profunda discriminación territorial y étnica (Osmani, 2011: 187-188). Además, algunos sectores de las comunidades étnicas de Macedonia criticaron la política de descentralización alegando que no ha proporcionado una protección adecuada a todas las comunidades

---

<sup>10</sup> Annual report on the level of respect, promotion and protection of human rights and freedoms 2014 (2015).

étnicas. Por el contrario, ha beneficiado a los albaneses que a veces perjudican al resto de las comunidades (Lyon, 2011).

En tercer lugar, el uso de la lengua albanesa es otra cuestión importante. Era ya uno de los temas más complicados que se abordaban en las negociaciones de Ohrid y todavía presenta diferentes puntos de vista. La comunidad étnica albanesa considera que el acuerdo de paz dio al albanés la condición de segundo idioma oficial del Estado. Por el contrario, la comunidad étnica macedonia defiende que este carácter oficial solo es válido en las unidades locales de autogobierno donde los albaneses son al menos el 20% de la población.

Muchos creen que las políticas desarrolladas en Macedonia en torno a las lenguas tienen como objetivo mantener los desequilibrios lingüísticos, socioeconómicos, culturales y políticos de las comunidades minoritarias (Rustemi, 2011: 203).<sup>11</sup> Esto se ve en la Ley de idiomas de 2008, que de hecho definió albanés como segunda lengua oficial a nivel municipal y permitió a los municipios donde las minorías representan al menos el 20% de la población total, adoptar otros idiomas oficiales en el caso de que los concejos municipales estén de acuerdo.<sup>12</sup> Toda comunidad considera esta ley como un instrumento de bienestar interétnico para garantizar la cohesión social. Aunque mejoró la situación de los albaneses, ya que convirtió su idioma en lengua oficial del Estado *de facto*, esta lengua no puede ser utilizada en la mayoría de los municipios donde los albaneses no constituyen más del 20% de la población. Por lo tanto, el albanés tiene un uso asimétrico y selectivo en comparación con el macedonio y todavía no se utiliza en forma escrita en las administraciones regionales o centrales más allá del Parlamento (Rustemi et. al, 2011: 207-208).

Otro desafío clave para Macedonia es el grave deterioro de su sistema político y el control sistemático de las instituciones del Estado por el partido gobernante. Este deterioro se aceleró debido a una profunda

---

<sup>11</sup> Un análisis de las políticas lingüísticas en Macedonia se puede encontrar en Bliznakovski, 2013.

<sup>12</sup> Law on the use of languages spoken by at least 20% of the Citizens in Macedonia and in the units of local self-government. Official Gazette of the Republic of Macedonia 101/2008, 13 de agosto de 2008.

crisis política que polarizó a la sociedad macedonia. Esta crisis comenzó en diciembre de 2012 sobre la base del sentimiento de marginación que creció en el principal partido de oposición, el SDSM, después de no ser consultado en decisiones gubernamentales sobre temas delicados para el país ni tenidas en cuenta sus propuestas parlamentarias (ICG, 2011: 8-9). Esta crisis no se resolvió ni con las elecciones parlamentarias de abril de 2014, que mantuvieron al SMSD en la oposición, ni con la mediación internacional. La UE presionó a la coalición en el poder formada por los partidos VMRO y DUI, y al propio SDSM, que boicoteó la legislatura alegando la existencia de fraude masivo en las elecciones (ICG, 2015: 3-4), con malos resultados.

Por el contrario, la crisis política se vio exacerbada por el escándalo de las grabaciones descubiertas por el SDSM. Este escándalo reveló la existencia de un sistema ilegal de vigilancia a gran escala desarrollado por el gobierno. Expone el alto nivel de corrupción en el sistema y la aparente implicación directa del Gobierno y los miembros del partido en actividades ilegales. Estas actividades incluyeron fraude electoral, corrupción, abuso de poder y autoridad, conflicto de intereses, chantaje y extorsión.<sup>13</sup>

Además de esto, el poder judicial es débil y ejemplifica el descrédito de las instituciones en el Estado macedonio. Es una institución considerada ineficiente, corrupta y permeable a la influencia política que necesita ser reformada (ICG, 2006). Aunque Macedonia inició reformas en la administración de justicia para formar un sistema eficiente e independiente, el nuevo marco legal no se ha implementado. Mientras tanto, los partidos de la oposición critican repetidamente a la justicia macedonia por tomar decisiones políticas, porque dudan de su imparcialidad y de su capacidad de soportar la presión gubernamental (ICG, 2011: 11).

El último de los grandes retos a los que todavía se enfrenta Macedonia es la inestabilidad derivada de su falta de integración en el eje euroatlántico. El país obtuvo un Plan de Acción para la adhesión a

---

<sup>13</sup> Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, 8 June 2015, 4-6.

la OTAN en 1999 y el estatus de candidato de la UE en 2005. Sin embargo, la incapacidad de resolver la disputa por el nombre del país con Grecia ha aplazado el avance de Macedonia hacia la integración en ambas estructuras, a pesar de los avances y las reformas del Estado para lograr ambas membresías. Así, la reunión de la OTAN celebrada en Bucarest en 2008 sólo ofreció la promesa de que una invitación a la adhesión "se extenderá tan pronto como se alcance una solución mutuamente aceptable".<sup>14</sup> Del mismo modo, en octubre de 2009 la Comisión Europea recomendó a los Estados miembros que iniciaran las negociaciones de adhesión con Macedonia pero, debido a la presión griega, era imposible llegar a la decisión unánime requerida. El Consejo de Asuntos Generales de la UE explicó que sigue siendo esencial una solución negociada y mutuamente aceptable sobre el tema del nombre bajo los auspicios de la ONU.<sup>15</sup>

Estos rechazos son una fuente de tensión entre las comunidades étnicas macedonias y de etnia albanesa y entre el gobierno y la oposición por dos razones. Por un lado, la integración euroatlántica se considera fundamental para mantener la estabilidad del país y de la región por parte de la sociedad macedonia. Por otro lado, es un objetivo que une a todos los grupos étnicos.<sup>16</sup> De ahí la importancia de este desafío para el futuro de la República de Macedonia.

## 6. Conclusiones

Macedonia se muestra como un Estado vulnerable en la actualidad, expuesto a una crisis de legitimidad gubernamental y bajo amenaza de deterioro de la seguridad regional, como reveló el incidente de Kumanovo en 2015 (ICG, 2015: 9-12). Aunque todavía hay un fuerte resentimiento en la comunidad de etnia albanesa porque se sienten ciudadanos de segunda clase en un Estado dominado por macedonios

---

<sup>14</sup> Bucharest Summit Declaration.

<sup>15</sup> General Affairs Council Conclusions on Enlargement/Stabilisation and Association Process, 7-8 de diciembre de 2009, 6.

<sup>16</sup> Según datos de las encuestas de opinión, ambas comunidades apoyaron la integración euroatlántica, anotando el 80% de la población total (Sulejmani, 2011: 63).

étnicos, el incidente no precipitó la reaparición de enfrentamientos armados a mayor escala. Sin embargo, esta situación puede cambiar a raíz de la crisis política, la manipulación de las tensiones interétnicas y la aparición de nuevos incidentes violentos.

Macedonia debe continuar el proceso que ya está en marcha en Ohrid para hacer frente a estos desafíos. Tiene que profundizar en la igualdad de los ciudadanos dentro del Estado y continuar con la descentralización de las administraciones públicas. Más allá de Ohrid, debe avanzar en la democratización del sistema político y mantener sus aspiraciones de integración europea. Esto exigirá de una fuerte voluntad política de todos los actores internos, algo que hoy no parece fácil, y del apoyo de la comunidad internacional.

## Referencias bibliográficas

- Annual report on the level of respect, promotion and protection of human rights and freedoms 2014. Republic of Macedonia Ombudsman, Skopje, (2015), 27.11.2016 (disponible en: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014-Ang.pdf>).
- Bliznakovski, Jovan (2013), Language policy in Macedonia. MA thesis, University of Ljubljana.
- Brunnbauer, Ulf (2002), "The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1, 1-24.
- Bucharest Summit Declaration, 3 April 2008, 20.11.2016 (disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)).
- CARDS Assistance Programme. Former Yugoslav Republic of Macedonia. Country Strategy Paper 2002-2006, Brussels, European Commission, non dated. 26.12.2016 (disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/fyrom\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/fyrom_strategy_paper_en.pdf)).
- Census of population, households and dwellings in the Republic of Macedonia, 2002, The State Statistical Office, Republic of Macedonia, 19.12.2016 (disponible en: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf>).
- Danforth, Loring M. (1995), *The Macedonian Conflict*, Princeton: Princeton University Press.
- Dimishkovska, L. Grozdanovska (2015), "Macedonia", en *Freedom House, Nations in transit 2014*, Freedom House: New York.



- Flores Juberías, Carlos (2001), "Macedonia: entre la crisis y la consolidación", *Revista CIDOB d'afers internacionals* 51-52 (2001), 61-94.
- Flores Juberías, Carlos (2004), "Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación", *Revista CIDOB d'afers internacionals* 60, 61-92.
- Framework Agreement, firmado en Ohrid, 13 de agosto de 2001, 15.11.2016 (disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/framework\\_agreement\\_ohrid\\_130801\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/framework_agreement_ohrid_130801_en.pdf)).
- Frekoski, Ljubomir (2001), "Macedonia and the region", en Triantaphyllou, Dimitrios (ed.), *The southern Balkans: perspectives from the region*, Paris: Institute for Security Studies, 37-45.
- Friedman, Eben (2003), "The spectre of territorial division and the Ohrid Agreement", *European Centre for Minority Issues Brief* 9, 1-7.
- General Affairs Council Conclusions on Enlargement/Stabilisation and Association Process, 7-8 December 2009. 17.11.2016 (disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf)).
- Georgieva, Valentina y Konechni, Sasha (1998), *Historical Dictionary of the Republic of Macedonia*, Lanham: The Scarecrow Press.
- Hislope, Robert (2003), "Between a bad peace and a good war: Insights and lessons from the almost-war in Macedonia", *Ethnic and Racial Studies* 26 (1), 129-151.
- Institute for War & Peace Reporting, Ohrid and beyond (2002), *A cross-ethnic investigation into the Macedonian crisis*, London: IWPR.
- International Crisis Group (1997), "Macedonia Report: The Politics of Ethnicity and Conflict", Europe Report, 26, Skopje.
- International Crisis Group (2001 a), "Macedonia: The Last Chance for Peace", Europe Report, 113, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2001 b), "After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace", Europe Report, 108, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2001 c), "The Macedonian Question: Reform or Rebellion", Europe Report n°109, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2001 d), "Macedonia: Still Sliding", Europe Briefing, 20, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2001 e), "Macedonia: Filling the Security Vacuum", Europe Briefing, 23, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2001 f), "Macedonia's name: Why the dispute matters and how to resolve it", Europe Report, 122, Skopje/Brussels, 2001.

- International Crisis Group (2003), "Macedonia: No Time for Complacency", Europe Report, 149, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2005), "Macedonia: Not out of the Woods Yet", Europe Briefing, 37, Skopje/Brussels.
- International Crisis Group (2006), "Macedonia: Wobbling toward Europe", Europe Briefing, 41, Skopje/Brussels, 2006.
- International Crisis Group (2011), "Macedonia: Ten years after the conflict", Europe Report, 212, Skopje, 2011.
- International Crisis Group (2015), "Macedonia: Defusing the bombs". European Briefing, 75, Skopje/Brussels.
- Jakobsson, Ann-Sofi (2005), *International Assistance to Post-Conflict Democratisation and Reconciliation in Macedonia*, Uppsala: Uppsala University.
- Kim, Julie, Macedonia (FYROM) (2005), Post-Conflict situation and U.S. Policy, Washington: The Library of Congress, 7.1.2017 (disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32172.pdf>).
- Law on Amnesty, Official Gazette of the Republic of Macedonia 18/2002, 7 March 2002, 3.1.2017 (disponible en: <http://www.legislationline.org/documents/id/17924>).
- Law on the use of languages spoken by at least 20% of the Citizens in Macedonia and in the units of local self-government. Official Gazette of the Republic of Macedonia 101/2008, 13 de agosto de 2008.
- Liotta, P. H. & Jebb, Cindy R. (2004), *Mapping Macedonia. Idea and identity*, Westport: Praeger.
- Lyon, Aisling (2011), "Municipal decentralisation in the Republic of Macedonia: Preserving a multi-ethnic state?", *Federal Governance* 8 (3), 28-49.
- Osmani, Rufi (2011), "The Ohrid Agreement ten years after, achievements, problems and challenges ahead", en Blerim Reka (ed.), *Ten years from the Ohrid Framework Agreement. Is Macedonia functioning as a multi-ethnic state?*, Tetovo: South East European University, 179-189.
- Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, 8 de junio de 2015, 19.11.2016 (disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)).
- Ruiz, Xira (2008), "La evolución de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa", *UNISCI Discussion Papers* 16, 61-84.
- Rustemi, Ferit; Ibrahim, Mustafi; Murati, Xheladin; Poshka, Agim; y Ziberi, Linda, "The sociopolitical status of the Albanian language in the Republic of Macedonia in the aftermath of OFA: A model for planning inequality", en Blerim

Reka (ed.), *Ten years from the Ohrid Framework Agreement. Is Macedonia functioning as a multi-ethnic state?*, Tetovo: South East European University, 200-205.

- Stabilization and association agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, Brussels, 2001, 15.11.2016 (disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/saa03\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/saa03_01_en.pdf)).
- Sulejmani, Rizvan (2011), "Challenges of the Ohrid Framework Agreement: Ten years later", en Blerim Reka (ed.), *Ten years from the Ohrid Framework Agreement. Is Macedonia functioning as a multi-ethnic state?*, Tetovo, South East European University, 61-67.