

Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación

Carlos Flores Juberías*

RESUMEN

Partiendo de los datos que ya conocemos sobre el sistema político macedonio y, en especial, de las causas inmediatas y remotas de la conflictividad interétnica en el país, este estudio intenta analizar las soluciones políticas y jurídico-constitucionales con las que se ha intentando superar el conflicto armado iniciado en la primavera de 2001 con el levantamiento del llamado UÇK en varias zonas del noreste del país. En particular, se analizará con minuciosidad el contenido del Acuerdo de Paz concluido por las principales fuerzas políticas del país en Ohrid en agosto de ese año, y se dará un repaso al proceso de reformas llamado a implementar su contenido, con especial atención a las relativas a la Constitución, al sistema de autogobierno local y a la legislación electoral. Para concluir, se ensayarán algunas conclusiones que permitan evaluar lo que el conflicto armado y el subsiguiente proceso de paz han supuesto para el sistema político y la convivencia interétnica en Macedonia.

Palabras clave: Macedonia, acuerdos políticos, Constitución, sistema político

“Le señalé a un negociador occidental de muy alto nivel que ha tenido mucha relación con Macedonia que personalmente nunca había conocido una élite más tozuda y de miras más cortas que la eslava de Macedonia. Me respondió, ‘Amén. Aunque cuestionaría su uso de la palabra élite’”

(Timothy Garton Ash en *El País* de 18 de noviembre de 2001)

*Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia

Carlos.Flores@uv.es

INTRODUCCIÓN: LA INSURRECCIÓN ARMADA DEL 2001

Como es sabido, los primeros meses de 2001 vieron el estallido de un nuevo enfrentamiento armado de naturaleza interétnica en los Balcanes; esta vez en Macedonia, la única República que hasta el momento había conseguido escapar indemne (*vid.* Ackerman, 2000) del sangriento proceso de disolución de la antigua Federación Yugoslava. Después de casi una década de independencia, en la que las diferencias entre la mayoría eslava y la minoría albanesa habían logrado ser canalizadas de manera mayormente pacífica (*vid.* Willemse y Troebst, 2001), y en la que las instituciones políticas parecían haberse convertido en un foro aceptable para el diálogo, las tensiones acumuladas entre las dos principales comunidades étnicas del país dieron un giro súbito, derivando en una serie de cruentos enfrentamientos armados que se prolongaron hasta finales del mes de agosto.

En efecto, en febrero de 2001 un comando armado de extremistas albaneses, identificados como el Ejército de Liberación Nacional (UÇK), procedió a ocupar el pequeño pueblo de Tanusevci, en la frontera con Kosovo. Los subsiguientes combates con las fuerzas armadas y de seguridad macedonias que intentaron desalojarles del lugar pronto hallaron su eco en otros puntos del noroeste del país –la zona en la que mayoritariamente se asienta la comunidad albanomacedonia-. La lucha, que se prolongó durante siete largos meses, fue particularmente intensa en las montañas del Sar, que marcan la siempre permeable divisoria entre Macedonia y Kosovo, y en las Skopska Crna Gora, que bordean con el Valle del Presevo en Serbia, pero afectó incluso a ciudades de cierta entidad como Tetovo y Kumanovo, y hasta a localidades del cinturón urbano de Skopje, como la tristemente célebre de Aracinovo. Durante parte de este tiempo, el UÇK fue capaz de controlar porciones estimables del territorio macedonio, forzando el masivo desplazamiento de los civiles allí asentados, al tiempo que la torpe reacción del Ejército macedonio –infradotado, mal preparado y peor dirigido– causaba un número adicional de víctimas, desplazados y daños materiales, que quizás con una mayor pericia habrían sido perfectamente evitables. Paralelamente, el agravamiento de las tensiones interétnicas en todo el país se traduciría en todo un rosario de disturbios –entre los que destacarían por su gravedad los de Bitola, Veles, Prilep y la propia capital, Skopje– que pusieron al país al borde de una auténtica guerra civil (ICG, 2001 a y b).

En el frente político interno, el 13 de mayo se procedió a la formación de un Gobierno de unidad nacional, en el que las formaciones gobernantes –los nacionalistas eslavomacedonios del VMRO-DPMNE y los radicales albanomacedonios del DPA– dejarían hueco para la entrada de otros seis partidos y, de manera especial, de los socialdemócratas del SDSM y de los albaneses moderados del PDP¹. Mientras, en el frente diplomático, la acción combinada de los representantes de la UE –el Sr. PESC, Javier Solana, y el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten–, la OTAN –el propio Secretario General George

Robertson– y la OSCE –el enviado especial Robert Frowick–, trataba de conseguir un alto el fuego que permitiese sentar a la mesa de negociaciones a unos y a otros, para desde ahí hallar una solución negociada para el conflicto (ICG, 2001 b: 7, 10).

Partiendo de anteriores investigaciones sobre el sistema político macedonio en las que ya se pusieron de relieve las causas inmediatas y remotas de la conflictividad interétnica en el país (Flores Juberías, 2001), este estudio intentará analizar las soluciones políticas y jurídico-constitucionales con las que se ha intentado superar el conflicto armado de la primavera de 2001, plasmadas en el Acuerdo de Paz firmado el 13 de agosto de ese año y en el subsiguiente proceso de reformas legislativas y constitucionales llamado a materializarlo. Para concluir, se ensayarán algunas conclusiones que permitan evaluar lo que el conflicto armado y el proceso de paz con el que se le ha intentado poner fin han supuesto para el sistema político y la convivencia interétnica en Macedonia.

EL ACUERDO MARCO DE OHRID

Las circunstancias del Acuerdo

Después de siete semanas de negociaciones, el 8 de agosto de 2001 los máximos representantes de los cuatro principales partidos macedonios alcanzaron en la localidad de Ohrid un Acuerdo Marco –que firmarían el día 13 en Skopje– con el objeto de poner fin al conflicto armado en curso².

El Acuerdo Marco se hallaba vertebrado en diez apartados, de los cuales el primero tenía un carácter básico o principal; el 2º (Cese de hostilidades), el 8º (Implementación) y el 10º (Disposiciones finales) eran de naturaleza esencialmente instrumental; y el resto, el 3º (Desarrollo de un Gobierno descentralizado), el 4º (No discriminación y representación equitativa), el 5º (Procedimientos parlamentarios especiales), el 6º (Educación y uso de las lenguas) y el 7º (Expresión identitaria), contenían las medidas fundamentales a través de las cuales se pretendía conseguir el objetivo de “promover el pacífico y armónico desarrollo de la sociedad civil, respetando a un tiempo la identidad étnica y los intereses de todos los ciudadanos macedonios” (Preámbulo). Con todo, tan importantes como los puntos del Acuerdo eran los detallados contenidos de sus tres anexos, en los que se referían pormenorizadamente las reformas constitucionales (Anexo A), las reformas legislativas (Anexo B) y las modalidades de colaboración internacional (Anexo C) que se juzgaba necesario llevar a cabo para su efectiva implementación.

De entrada, las circunstancias que rodearon la gestación y posterior firma del Acuerdo fueron cualquier cosa menos propicias a buenos augurios. La conclusión de las negociaciones, tras semanas de tensas negociaciones, fue saludada por un fuerte agravamiento de la espiral de violencia en curso³ que llevó a las autoridades de Skopje a exigir un plazo extra de cinco días para proceder a la firma del documento con el fin de poder lanzar una última ofensiva antiguerrillera. Únicamente después de que la anunciada contraofensiva aérea y terrestre se desencadenase –al parecer, sin demasiadas consecuencias– el fin de semana del 11 y el 12 de agosto, el Acuerdo pudo ser firmado el 13, en una discreta ceremonia seguida de una rueda de prensa cuajada de desencuentros. De hecho, los contenidos del Acuerdo fueron mantenidos en secreto hasta el último momento, por temor a las reacciones de extremistas de uno y otro lado (ICG, 2001 d).

Los contenidos del Acuerdo⁴

El apartado primero del Acuerdo Marco fijó en cinco los principios básicos a partir de los cuales debía buscarse una salida pacífica al conflicto en curso:

- Que “el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos es completo e incondicionalmente rechazado”, pues “sólo soluciones políticas pacíficas pueden asegurar un futuro estable y democrático para Macedonia”.
- Que “la soberanía y la integridad territorial de Macedonia, y el carácter unitario del Estado son inviolables y deben ser preservados” y que “no hay soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”.
- Que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia debe ser preservado y hallar reflejo en la vida pública”.

– Que “un Estado moderno y democrático en su curso natural de evolución y maduración debe asegurarse continuamente de que su Constitución satisface enteramente las necesidades de todos sus ciudadanos y se adecua a los más altos estándares internacionales”.

– Y que “el desarrollo del autogobierno local es esencial para estimular la participación de los ciudadanos en la vida democrática, y para promover el respeto hacia la identidad de las comunidades”.

En suma, que la salida al conflicto pasaba por un reconocimiento más profundo y de consecuencias más amplias del carácter multiétnico de la sociedad macedonia, pero que éste en modo alguno podía llegar hasta el extremo de quebrar la soberanía e integridad territorial de Macedonia y el carácter unitario de su Estado.

El contenido del punto 1.1, básico en tanto que se trata precisamente de poner fin a las hostilidades armadas iniciadas el 22 de enero, tenía su desarrollo inmediato en el apartado 2º, en el que se afirmaba que “habrá un completo cese de hostilidades, y un completo y voluntario desarme y disolución de los grupos armados de origen albanés”, todo ello en el bien entendido de que para ello sería precisa la colaboración acti-

va de la OTAN y que ésta sólo se produciría cuando hubiera “un establecimiento de un alto el fuego general, incondicional y no sujeto a plazo, un acuerdo en torno a las soluciones políticas a los problemas del país, un claro compromiso por parte de los grupos armados para desarmarse voluntariamente, y la aceptación por todas las partes de las condiciones y de los límites bajo los que operarán las fuerzas de la OTAN”⁵.

Con referencia al contenido del punto 1.2, éste debe ser visto en estrecha relación con el 1.5. El Acuerdo, que para ganar el favor de la mayoría eslavomacedonia rechazaba tajantemente la posibilidad de brindar soluciones territoriales (léase independencia, federalismo, o incluso autonomía regional) a los problemas étnicos, proponía en cambio dar satisfacción a las exigencias mínimas de la minoría albanomacedonia abogando por la conveniencia de una profundización en el autogobierno local⁶. El desarrollo del principio se articulaba básicamente en el apartado 3º, en el que se proponían tres medidas básicas.

– La primera, la adopción –en el plazo de 45 días, se dirá más adelante– de una nueva Ley de autogobierno local “que refuerce los poderes de los cargos electos locales y amplíe sustancialmente sus competencias de conformidad con la Constitución –en su nueva redacción– y la Carta Europea de Autogobierno Local, reflejando el principio de subsidiariedad vigente en la Unión Europea”. Una ley que, cuanto menos, confiera a los entes locales competencias en materia de servicios públicos, planificación urbana y rural, protección del medio ambiente, desarrollo económico local, cultura, haciendas locales, educación, políticas sociales y sanidad; y que vaya acompañada de otra ley en torno al sistema de financiación de los entes locales, “que asegure un adecuado sistema de financiación que permita a los gobiernos locales hacer frente a todas sus responsabilidades”⁷.

– La segunda, la elaboración bajo supervisión internacional de un nuevo censo de población antes de final del presente año y, de resultas de él, de común acuerdo entre las autoridades locales y las nacionales, y también bajo supervisión internacional, la revisión en el plazo de un año de las actuales divisiones municipales.

– Y la tercera, la radical modificación del sistema de provisión de los puestos de jefe local de policía “con el fin de asegurar que la policía esté enterada y sea receptiva de las necesidades y de los intereses de la población local”. Con este fin, “los jefes locales de policía habrán de ser seleccionados por los ayuntamientos a partir de listas de candidatos propuestas por el Ministerio del Interior, y comunicarán regularmente con aquéllos”, si bien “el Ministerio del Interior retendrá la autoridad para destituir a los jefes locales de policía de acuerdo con la ley”⁸.

El apartado 4º del Acuerdo abordó el espinoso tema de la discriminación que en la práctica cotidiana sufren los albanomacedonios en las diversas instancias de la vida política y social, con el propósito de llevar a cabo el objetivo propuesto en el apartado 1.3 de que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia halle reflejo en la vida

pública”. El apartado se abría con una afirmación principal: “el principio de no discriminación e igual tratamiento de todos bajo la ley será completamente respetado. Este principio será aplicado en particular respecto del empleo en la Administración pública, las empresas públicas y el acceso a la financiación pública para el desarrollo empresarial”. Sin embargo, tal principio aparecía posteriormente matizado por el establecimiento de una serie de cuotas y de medidas de acción positiva planteadas en obvio interés de los albanomacedonios. Así:

– “Las leyes que regulen el empleo en la Administración pública habrán de incluir medidas que aseguren la equitativa representación de todas las comunidades étnicas en todos los niveles de empleo, tanto en la esfera local como en la central, si bien respetando los principios de competencia e integridad que rigen en la Administración pública”. Para ello, las autoridades habrán de seguir una intensa política de reclutamiento de miembros de las comunidades infrarepresentadas, especialmente en lo que se refiere a la Policía, con la intención de que ésta represente lo más rápidamente posible “la composición y distribución de la población de Macedonia”. Dicha normativa habrá de ser aprobada (Anexo B.5) antes de que concluya la presente legislatura en el 2002.

– El sistema de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo del Poder Judicial se modificará, de modo que al menos tres de sus miembros (el Constitucional tiene nueve, y el Consejo siete) sean elegidos por un sistema de doble mayoría, en el que los candidatos hayan de conseguir no sólo el voto de la mayoría de los diputados que integran la Asamblea Nacional sino también la de aquellos “diputados que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia” –según la enrevesada fórmula del Acuerdo–. Idéntico sistema se habrá de seguir en el caso del Defensor del Pueblo⁹.

Estrechamente conectado con lo anterior, el apartado 5º del Acuerdo Marco sugirió la introducción de una serie de procedimientos parlamentarios especiales encaminados igualmente a hacer más decisiva la participación de los albanomacedonios en las instituciones legislativas del país. De este modo, el sistema de “doble mayoría” que acabamos de especificar se aplicaría también a “ciertas reformas constitucionales” que se enumeran más adelante, a la anunciada Ley de autogobierno local (textos ambos que precisan de una mayoría cualificada de dos tercios de los diputados), y a las leyes que directamente afectan a la cultura, al uso de la lengua, a la educación, a la documentación personal, al uso de los símbolos, a las haciendas locales, a las elecciones locales, a la ciudad de Skopje, y a la delimitación de los municipios.

Por su parte, el apartado 6º –con mucho, el más detallado de todos– abordó el espinoso problema del uso de la lengua albanesa en la educación y en las demás esferas de la vida social, fuente inagotable de tensiones en los últimos años. La regulación de la cuestión resultaría, como no podía ser menos, compleja y proclive a las contradicciones, extremo éste que hace previsible que la anunciada Ley sobre el uso de los

idiomas (que el Anexo B.8 ordenaba que fuera adoptada antes del final de la legislatura) vaya a dar lugar a nuevos enfrentamientos entre unas y otras comunidades. En esencia, el Acuerdo Marco establecía que:

– La única lengua oficial en todo el territorio macedonio, y en las relaciones entre la República y otros estados, será el macedonio.

– Cualquier otro idioma hablado por al menos el 20% de la población –léase, el albanés, por más que el Acuerdo evitara intencionadamente llamar a las cosas por su nombre– será asimismo oficial en los términos previstos por la ley. Además, cualquier persona que viva en un municipio en el que al menos un 20% de la población hable el albanés o cualquier otra de las lenguas minoritarias del país –serbio, turco, vlaco, romaní– podrá utilizar tanto su propio idioma como el macedonio para comunicarse tanto con las delegaciones del Gobierno central con competencia en el municipio como con las instituciones centrales del Estado (y eso incluye, según apunta el Anexo B.7, también al Parlamento), de las que recibirá respuesta en ambos idiomas. En cuanto a la relación con los gobiernos locales, las lenguas minoritarias serán cooficiales con el macedonio en aquellos municipios en los que al menos un 20% de la población las hable, teniendo las autoridades locales discrecionalidad en cuanto al uso que deba darse a los demás idiomas que se hablen en el municipio.

– En cuanto al Parlamento, los diputados podrán utilizar indistintamente el albanés y el macedonio, tanto al dirigirse al plenario como al hacerlo en comisión. Las leyes serán publicadas en ambos idiomas.

– En cuanto al sistema de justicia civil y criminal, cualquier parte en el proceso tendrá derecho a que le sean traducidos a expensas del Estado todos los documentos oportunos.

– En cuanto a los documentos personales de identidad, los de “cualquier ciudadano que hable un idioma oficial distinto del macedonio serán también expedidos en ese idioma, además de en macedonio, de acuerdo con la ley”. Además, cualquier cargo público podrá escribir su nombre en cualquiera de los dos idiomas –y, por consiguiente, alfabetos– oficiales (Anexo B.8).

– En cuanto al sistema educativo, en los niveles primario y secundario los estudiantes recibirán enseñanza en sus idiomas nativos “si bien al mismo tiempo se aplicarán estándares uniformes para los programas académicos en toda Macedonia”. Además, el Estado financiará la educación universitaria en albanés sobre la base de acuerdos específicos al respecto, y aplicará medidas de acción positiva en la admisión a las universidades estatales de estudiantes procedentes de comunidades minoritarias, hasta que la presencia de éstos sea concorde con la composición étnica del país.

En última instancia, el apartado 7º abordaría el también espinoso asunto del uso de la simbología albanesa –la bandera roja con el águila negra de Skanderbeg, fundamentalmente– en los centros oficiales sitos en territorios de mayoría albanomacedo-

nia, optando por la salomónica solución de autorizar ésta “junto con el emblema de la República de Macedonia”, y “respetando las normas y usos internacionales” en aquellos municipios en los que la minoría étnica se hallase en mayoría.

Las dimensiones de la reforma constitucional

Que la implementación de los compromisos contenidos en el Acuerdo Marco exigía no sólo la adopción de una amplia serie de nuevas leyes, sino también una importante reforma de la Constitución actualmente vigente¹⁰ resultaba una evidencia incontestable.

Aunque algunos hayan argumentado que la Constitución de 17 de noviembre de 1991 “representa –al menos sobre el papel– un modelo de valores liberales” (Engström, 2002: 6), “absolutamente libre de cualquier traza de etnocentrismo o de cualquier regulación de la posición de los ciudadanos que les discrimine en función de su origen étnico” (Mircev, 1997: 432), y otros¹¹ hayan negado enérgicamente que las quejas de la comunidad albanomacedonia puedan tener sus raíces en las disposiciones constitucionales, y sus soluciones en la reforma de las mismas, cierto es que la Constitución de 1991 había estado desde su misma aprobación en el punto de mira de los albanomacedonios, cuyos líderes la rechazaron ya entonces por entender que los relegaba a la condición de ciudadanos de segunda clase, empeorando el estatus del que disfrutaban desde la época titista. Es por ello que una buena parte de los acuerdos forjados en las negociaciones de Ohrid se encaminarían hacia la reforma del texto constitucional, y de ahí el pormenorizado listado de reformas que integran el Anexo A del Acuerdo Marco.

La primera –y, al menos a nivel simbólico, la más importante– de las reformas propuestas fue la que debía afectar al Preámbulo de la Constitución. Como ya hemos señalado anteriormente (Flores Juberías, 2001: 68-69), las afirmaciones de que Macedonia había sido creada “como el Estado nacional del pueblo macedonio, en el que se garantiza la total igualdad en los derechos civiles y la permanente coexistencia del pueblo macedonio con albaneses, turcos, vlacos, gitanos y demás nacionalidades residentes en la República de Macedonia”, y de que entre los fines del nuevo Estado se hallaba el de “asegurar la paz y la coexistencia del pueblo macedonio con las nacionalidades que viven en la República de Macedonia” habían venido generando “al menos tres tipos de objeciones: una, la de las comunidades que se ven discriminadas por no hallarse específicamente mencionadas, como es el caso de la serbia; otra, la de los albaneses, que argumentan que su importancia numérica y su presencia multisecular deberían ser argumento suficiente como para ser considerados pueblo constituyente –y no simple minoría– del nuevo Estado macedonio; y la tercera, la de quienes desde unas u otras comunidades discrepan de la idea de que Macedonia haya de ser el ‘Estado nacional’ de ninguna comunidad, proponiendo a cambio un patriotismo cívico, aceptable para todos los macedonios con independencia de cuál sea su adscripción étnica”¹².

De ahí que el ensayo de un nuevo Preámbulo figurase de manera prioritaria en la agenda de los negociadores de Ohrid. A la postre, el acuerdo alcanzado se concretaría en un proyecto de nuevo Preámbulo en el que, aun incorporando frases enteras del anterior, eran evidentes al menos cuatro diferencias:

– Mientras que en el texto de 1991 la Asamblea de la República adoptaba formalmente la Constitución, en el del Anexo al Acuerdo Marco son en cambio “los ciudadanos de la República de Macedonia” los que lo hacen, por más que actúen al hacerlo “a través de sus representantes en la Asamblea de la República”.

– Mientras que en el texto de 1991 las primeras frases del Preámbulo se hallaban consagradas a glosar “los siglos de lucha del pueblo macedonio por su libertad nacional y social”, en el de 2001 la primera referencia lo es “al presente y al futuro de la patria”, y sólo a continuación al sacrificio y la dedicación de las generaciones anteriores “por preservar y desarrollar todo lo que es valioso de la rica herencia cultural y la convivencia dentro de Macedonia”.

– Mientras que en el texto de 1991 el recorrido por la historia macedonia contenía una referencia expresa a la etapa en la que el país fue “una república soberana dentro de la Federación Yugoslava”, en el texto propuesto la referencia, sencillamente, desaparece.

– Y finalmente, mientras que el texto original de la Constitución contenía la referencia antedicha al carácter “nacional” del Estado macedonio, yuxtapuesta a la posterior –y, según algunos, minusvaloradora– enumeración de las minorías étnicas asentadas en su suelo, en el texto del Acuerdo de Ohrid se obvia tanto la una como la otra, y ello hasta el extremo de que en lugar alguno se utiliza el término “nación macedonia”, ni se realiza enumeración alguna de las otras comunidades étnicas asentadas en el territorio del Estado.

Al margen del Preámbulo, el proyecto de reforma constitucional contenido en el Acuerdo de Ohrid se proyectaba sobre no menos de 15 artículos. De éstos, dos estaban en el título relativo a las disposiciones básicas, tres en el título dedicado a los derechos fundamentales, seis en el relativo a la organización del poder del Estado, uno en el consagrado al Tribunal Constitucional, dos en el relativo al autogobierno local y un último contenido en el título VIII, relativo a la reforma constitucional. En particular, los artículos afectados fueron:

– El Artículo 7, relativo al uso de las lenguas oficiales, cuya reforma se propuso casi en los términos literales antes apuntados.

– El Artículo 8, para introducir entre los valores fundamentales del orden constitucional macedonio “la equitativa representación de las personas pertenecientes a todas las comunidades en las instituciones públicas y en todos los niveles y áreas de la vida social”.

– El Artículo 19, relativo a la libertad religiosa y al papel de las confesiones religiosas, para añadir junto a la mención expresa que el texto de 1991 hacía a la Iglesia Ortodoxa Macedonia, sendas referencias –también expresas– a las comunidades religiosas islámicas y a la Iglesia Católica.

– El Artículo 48 relativo a los derechos de las minorías, para sustituir en todo su redactado el término “nacionalidades” por el término “comunidades”, y para añadir a los derechos de éstas el de usar sus símbolos propios.

– El Artículo 56, para sustituir la referencia al patrimonio histórico y artístico “del pueblo macedonio”, por la referencia alternativa al patrimonio “de Macedonia y de todas las comunidades en Macedonia”.

– El Artículo 69, para introducir un sistema de doble mayoría similar al antes descrito –en el que esta vez era menester el voto no sólo de la mayoría de los diputados presentes, sino también el de aquellos entre los presentes que aleguen pertenecer a las comunidades minoritarias– para la aprobación de las leyes “que directamente afecten a la cultura, el uso de la lengua, la educación, la documentación personal y el uso de los símbolos”, delegando en la Comisión de Relaciones Intercomunitarias la resolución de las controversias que surjan al respecto. Más adelante, el nuevo redactado propuesto para el Artículo 114 extenderá este sistema también “a las leyes sobre las haciendas locales, las elecciones locales, la delimitación de los municipios, y la ciudad de Skopje”.

– Artículo 77, para introducir en el sistema de elección y en las competencias del Defensor del Pueblo las modificaciones descritas más arriba.

– El Artículo 78, para sustituir al “Consejo para las Relaciones Interétnicas” previsto en el texto de 1991 por una “Comisión de Relaciones Intercomunitarias”, dotada de exactamente las mismas competencias que su antecesora –discutir asuntos relativos a las relaciones interétnicas (ahora, “intercomunitarias”) en el país, y elevar propuestas y recomendaciones al Parlamento– pero de una composición sustancialmente distinta. Si del anterior Consejo formaban parte, bajo la presidencia del presidente de la *Sobranie*, dos representantes por cada una de las principales nacionalidades del país (macedonia, albanesa, turca, vlaca y gitana) y otros dos de las restantes minorías, elegidos todos ellos por la propia Asamblea a propuesta del presidente de la República, de la nueva Comisión formarán parte siete macedonios, siete albaneses, y cinco representantes de los turcos, los vlacos, los gitanos y las demás comunidades del país, elegibles por la propia Asamblea de entre sus miembros.

– El Artículo 86, para imponer al presidente de la República, entre cuyas competencias figuraba la de presidir el Consejo de Seguridad de la República y nombrar a tres de sus miembros, el deber de “asegurarse de que el Consejo de Seguridad refleja en su conjunto de manera equitativa la composición poblacional de Macedonia”.

– Los Artículos 104 y 105, para introducir en la elección de algunos de los miembros del Consejo del Poder Judicial y de los magistrados del Tribunal Constitucional el sistema de doble mayoría antes descrito.

– El Artículo 114, para establecer en relación con la futura Ley de autogobierno local un sistema superagravado de aprobación, en función del cual será exigible el voto favorable de dos tercios de los miembros de pleno derecho de la Asamblea, y que éstos

comprendan asimismo la mayoría de aquellos “que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia”.

– El Artículo 115, para ampliar las competencias de los entes locales.

– Y, finalmente, el Artículo 131, para introducir en el ya complejo sistema de reforma constitucional previsto por el texto de 1991, una cláusula adicional según la cual toda reforma del Preámbulo, de las disposiciones en materia de autogobierno local, y de los artículos relativos a los derechos de las minorías requerirá además del voto de los dos tercios de los miembros de pleno derecho de la Asamblea que ya preveía el 131.3, el que estos votos comprendan asimismo la mayoría de aquellos diputados “que aleguen pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia”.

Las valoraciones del Acuerdo

Como era de esperar, la firma del Acuerdo fue saludada con optimismo por parte de la comunidad internacional. A título de ejemplo, el presidente estadounidense George W. Bush, en un comunicado emitido desde su residencia en Texas (*vid. www.nato.int/usamacedonia.html*), hizo público su respaldo al Acuerdo y su felicitación a quienes habían ayudado a firmarlo, reiterando su apoyo a la integridad territorial y a la unidad política de Macedonia, y su convicción de que “el alto el fuego debe ser respetado, los insurgentes deben desarmarse y desmovilizarse, y la Asamblea Nacional de Macedonia debe adoptar las reformas constitucionales y legislativas necesarias”. Similares manifestaciones se harían públicas desde organizaciones como la OTAN, el Consejo de Europa o la OSCE, así como desde varias cancillerías occidentales.

Sin embargo, dicho optimismo estuvo lejos de ser compartido por la comunidad eslavomacedonia, que –muy al contrario– se mostró mayormente hostil hacia el Acuerdo. Como ha sintetizado Brunnbauer (2002: 8), los editoriales de los principales periódicos consideraron el Acuerdo de Ohrid “una fatal indulgencia hacia el ‘terrorismo’ que ponía en riesgo la futura existencia del país, toda vez que los objetivos ‘reales’ de los extremistas albaneses no eran la adquisición de derechos, sino de territorios. Una serie de comentarios compararon el Acuerdo con previos tratados de paz en los Balcanes. El influyente periódico *Dnevnik* lo comparó con el Acuerdo de Paz de Dayton de 1995; y el periódico *Utrinski Vesnik* trazó un paralelismo con el Tratado de Bucarest de 1913, que dividió a la Macedonia geográfica entre Bulgaria, Grecia y Serbia tras la conclusión de la II Guerra Balcánica”, de modo que Macedonia aparecía “de nuevo como víctima de la interferencia de las grandes potencias y de las injustas condiciones de paz”. Dichas tesis no harían sino verse reforzadas por las declaraciones que, en defensa de su posición, realizarían sucesivamente el primer ministro Georgievski y el líder socialdemócrata Crvenkovski, apuntando que su decisión de firmar el Acuerdo de Ohrid había venido forzada por el ultimátum de la comunidad internacional y la amenaza de sanciones económicas y embargos de armas (ICG, 2001 d: 7-8). Así las cosas, no es de

extrañar que entre la comunidad eslava se extendiese la sensación de que los Estados Unidos y la OTAN, aliados de la causa albanesa desde la Guerra de Kosovo, y de las minorías musulmanas de los Balcanes desde los tiempos de la Guerra de Bosnia, habían vuelto la espalda a los macedonios, a los que –en consecuencia– no les quedaba más opción que luchar una vez más solos por su supervivencia como nación¹³. Buena parte de las reticencias de las que de inmediato hablaremos al abordar el proceso de implementación del Acuerdo, traerán causa de esta convicción.

La comunidad albanesa, en cambio, mostraría un mayor entusiasmo por el Acuerdo; según datos de encuestas de opinión llevadas a cabo por esas fechas, el 78 % de los albanomacedonios apoyaban el acuerdo, cifra muy superior al del 44% de los eslavos que mantenían esa misma postura (*RFE/RL Newsline* de 04.09.2001).

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ¹⁴

Como ya se ha indicado, el Anexo B del Acuerdo de Paz contemplaba la necesidad de implementar, dentro de una serie de plazos, un amplio catálogo de reformas legislativas complementarias de las enmiendas constitucionales, enumeradas a su vez en el Anexo A. Dichas reformas debían tener por objeto principal las leyes que el propio anexo mencionaba –de autogobierno local, de haciendas locales, de límites municipales, de Policía en las municipalidades, de funcionarios públicos y Administración pública, de distritos electorales, Reglamento del Parlamento, de uso de las lenguas y de la Fiscalía General del Estado– pero también se contemplaba de manera genérica la promulgación “de todas las disposiciones normativas necesarias para brindar completa eficacia al Acuerdo Marco y para enmendar o abrogar todas las disposiciones incompatibles con él”.

A la postre, el influyente presidente de la *Sobranie* Stojan Andov –obviamente satisfecho con su posicionamiento en el mismísimo centro del debate político nacional– pondría de relieve que desde el punto de vista de la cámara que presidía, el compromiso adquirido por los firmantes del Acuerdo debía concretarse en la adopción de no menos de 32 leyes.

– Antes de la finalización de la legislatura en curso: la Ley de autogobierno local, la Ley sobre la ciudad de Skopje, la Ley de haciendas locales, la Ley sobre el censo, la Ley electoral, la Ley de uso de las lenguas, la Ley sobre la organización y funcionamiento de la Administración pública, la Ley de funcionarios públicos, la Ley de asuntos internos, la Ley de documentos de identidad, el Reglamento de la Asamblea Nacional, la Ley sobre el establecimiento de un comité de relaciones intercomunitarias, y la Orden para la disolución anticipada de la Asamblea Nacional.

– A continuación: las Leyes de la Fiscalía General del Estado, sobre la división territorial de la República de Macedonia y de determinación de sus unidades de autogobierno local, y de distritos electorales (antes de finales de 2002); y las Leyes de elecciones locales, de relaciones laborales, de empresas públicas, de educación primaria, de educación secundaria, de educación superior, sobre la cultura, del poder judicial, del Consejo Estatal del Poder Judicial, de procedimiento penal, de procedimiento civil, de procedimiento extrajudicial, sobre órdenes ejecutivas, de la oficina del fiscal, de uso de los símbolos comunitarios y sobre la publicación de leyes y otras disposiciones en el Boletín Oficial de la República.

Este listado –ambicioso, ya se ha anticipado– resultaría palmariamente incumplido, como lo serían también las propias disposiciones del Acuerdo de Ohrid en materia de calendario, por un proceso de implementación y desarrollo normativo tenso, y plagado de morosidad por una parte, maximalismo por la otra, y desconfianza por ambas.

Las enmiendas constitucionales

Para sorpresa sólo de quienes desconozcan los modos de hacer política imperantes en Macedonia, el trabajoso y detallado Acuerdo de Ohrid quedó reducido a la hora de su implementación a la condición de simple punto de partida o referente a tener en cuenta, abriéndose de este modo un nuevo pulso a la hora de redactar el tenor literal de las reformas constitucionales aparentemente concluidas en Ohrid.

El ejemplo más conspicuo de lo antedicho lo hallamos en el caso del Preámbulo. A pesar de que en el Acuerdo de Ohrid se había pactado ya una nueva redacción para el polémico texto, cuando llegó el momento de sacar adelante en la *Sobranie* la propuesta de reforma constitucional, los negociadores de Ohrid no tuvieron problema en reabrir nuevamente el debate al respecto. Para los partidos eslavomacedonios resultaba imposible aceptar que el nuevo Preámbulo no contuviese referencia alguna a la “nación macedonia” –cuestión especialmente sensible a la vista de la conspicua identificación por parte de muchos eslavos entre el Estado y la nación macedonia (Brunnbauer, 2002: 10, 11)–; como resultaba igualmente rechazable que el reconocimiento de ésta fuese paralelo al reconocimiento de una “nación albanesa” dentro de las fronteras de Macedonia, toda vez que ello –argumentaban– podía dar fundamento a futuros movimientos independentistas. Tratándose además de una cuestión de alto contenido simbólico, la oposición de los eslavomacedonios se radicalizó y alcanzó incluso sectores previamente comprometidos con el Acuerdo (Brunnbauer, 2002: 7, 11). De ahí que el presidente Trajkovski acabase proponiendo al resto de los firmantes de Ohrid la apertura de unas nuevas negociaciones, con la mediación de Javier Solana, de las que a la postre resultaría una nueva redacción en la que, volviendo sobre el principio etnocéntrico que se había abandonado en Ohrid, se proclamaba que “los ciudadanos de la República de Macedonia, el pueblo macedonio, así como los ciudadanos que

viven dentro de sus fronteras y que forman parte del pueblo albanés, del pueblo turco, del pueblo vlaco, del pueblo serbio, del pueblo gitano, del pueblo bosnio y de otros pueblos, toman sobre sí mismos la responsabilidad del presente y el futuro de su patria” (*Macedonian Information Agency* de 01.11.2001)¹⁵.

A la postre, la *Sobranie* acabaría aprobando el 15 y el 16 de noviembre de 2001 las 15 enmiendas constitucionales propuestas por el presidente Trajkovski, arrojando la votación final sobre el conjunto un total de 94 votos favorables y 13 en contra¹⁶. Con todo, el optimismo a que estas cifras pudiesen dar lugar –y el que los representantes de la comunidad internacional una vez más mostraron (*RFE/RL Balkan Report* de 20.11.2001)–, debería moderarse a la vista de las numerosas intervenciones de quienes antes y después de la votación parlamentaria advirtieron que su voto afirmativo era más fruto del escepticismo y la resignación que del convencimiento (*Reality Macedonia* de 16.12.2001), y de aquellas otras que en uno u otro momento aludieron a la imperiosa necesidad de aprobar las reformas constitucionales si el país deseaba seguir gozando de la ayuda financiera internacional (*Dnevnik* de 17.11. 2001)

La nueva Ley de autogobierno local

La aprobación de una nueva Ley de autogobierno local que sustituyese a la vigente de 1995, contemplada en el Punto 1 del Anexo B del Acuerdo de Paz, resultaba un elemento esencial para su implementación en la medida en que estaba llamada a introducir fórmulas descentralizadoras en el que algunos analistas (Loomis, Davis y Broughton, 2001: 9) han calificado como “posiblemente, el Estado más centralista de Europa”; y ello tanto más cuanto que el Acuerdo descartaba por completo la posibilidad de dar “soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”. Es decir, de introducir alguna forma de autonomía para los territorios de población mayoritariamente albanesa.

La preparación del proyecto de ley correspondió al ministro de autogobierno local Faik Arslani (albanomacedonio del PPD), quien propuso su tramitación por el procedimiento de urgencia, por más que fuese obvio desde el primer momento que el plazo de 45 días estipulado en el Acuerdo de Paz iba a ser sobradamente rebasado. El proyecto de Arslani contemplaba un incremento de los poderes de las entidades locales en ámbitos como los de inversiones, cultura, educación, planificación urbana y sanidad, transfiriéndoles –entre otros– el control de las escuelas primarias y los centros de salud. Además, el proyecto preveía la oficialidad del albanés incluso en aquellos municipios en donde fuese hablado por al menos el 20% de la población, y la creación de comisiones interétnicas en las que se encontrarían representadas por igual todas las comunidades existentes en el municipio y en las que se discutirían los problemas específicamente relacionados con la diversidad étnica (*RFE/RL Balkan Report*, de 07.12.2002).

Pero en sede parlamentaria, los partidos eslavomacedonios se mostraron reticentes a la hora de aceptar ciertos aspectos del proyecto de ley, provocando el abandono

de la cámara por parte de los parlamentarios albanomacedonios que entendían que se estaba quebrando el consenso alcanzado en Ohrid, la suspensión del debate convocado para el 6 de diciembre y, como consecuencia de ello, el aplazamiento *sine die* de la Conferencia Internacional de Donantes inicialmente prevista para ese mes (*Balkan Times* de 22.01.2002). El principal punto de fricción vendría dado por el contenido del Artículo 61 del proyecto, en el que se contemplaba la posibilidad de que municipios colindantes creasen estructuras administrativas comunes, cláusula ésta que a juicio de los partidos eslavomacedonios abría la puerta a la creación de un nivel intermedio de gobierno no previsto por la Constitución (*RFE/RL Balkan Report*, de 11.12.2001). En realidad, el temor más inmediato de los partidos eslavomacedonios era el de que cediendo más poderes a los municipios en manos de los partidos albaneses, éstos pudieran poner en marcha su “agenda secreta”, creando primero una región autónoma alba-nesa en el noroeste del país, y avanzando después hacia la secesión, amén de someter a discriminación a las minorías eslavas enclavadas en la región (Brunnbauer, 2002: 16; Loomis, Davis y Broughton, 2001: 17).

Después de largas negociaciones, la prometida Ley de autogobierno local acabó siendo aprobada el 24 de enero de 2002, en buena medida gracias a los oficios del presidente Trajkovski y a la presión de la comunidad internacional (Engström, 2002: 17). La controvertida provisión del Artículo 61 fue reescrita, de manera que la creación de estructuras administrativas comunes a varios municipios quedase circunscrita en el mejor de los casos a áreas concretas de competencia municipal, tales como educación o salud. También en esta última materia las competencias municipales se redujeron sólo a lo relativo a la asistencia sanitaria primaria, quedando el régimen de la seguridad social en manos del Gobierno central. El resultado final obtendría el inmediato respaldo de la comunidad internacional y del más moderado de los partidos albaneses –para quienes la ley no era la deseable, pero resultaba reveladora de una voluntad descentralizadora– y de la Asociación de Municipios, para quienes constituía un buen punto de partida (*RFE/RL Balkan Report*, de 01.02.2002).

Con todo, otras disposiciones esenciales para avanzar de manera significativa en el proceso descentralizador previsto en el Acuerdo de Paz se hallan todavía pendientes de discusión. Nos referimos, de entrada, a las previstas leyes de haciendas locales, sobre la ciudad de Skopje y sobre la división territorial de la República de Macedonia y de determinación de sus unidades de autogobierno local. De esta última depende nada menos que la implementación de las disposiciones relativas al uso de las lenguas minoritarias en la Administración, pero su aprobación se halla a su vez en función de la finalización del censo electoral en curso, que a su vez precisa de una cierta pacificación en los ánimos para ser efectivamente completado. Pero lejos de reducirse a las tres mencionadas, el número de leyes que sería menester reformar para llevar a cabo de manera satisfactoria la prometida descentralización alcanza –a decir del nuevo presidente de

la *Sobranie*—la cifra de 250, para cuya reforma el Parlamento necesitaría al menos un año más de trabajo (Nikola Popovski en *Utrinski Vesnik*, de 15.10.2002).

La Ley de Amnistía

La aprobación de una Ley de amnistía que garantizase a los militantes del UÇK que no serían en el futuro procesados por su participación en los enfrentamientos de la primavera del 2001 fue uno de los requisitos fundamentales para la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid —y, al mismo tiempo, uno de los que más obstáculos ha encontrado a la hora de su implementación.

En un principio, la amnistía fue planteada como un requisito previo al retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas momentáneamente ocupadas por la guerrilla del UÇK, que era a su vez condición necesaria para la vuelta de los refugiados a sus hogares en la zona de conflicto. Sin embargo, la decisión del ministro del Interior, Ljube Boskovski, de volver a desplegar las fuerzas de seguridad macedonias en las zonas de crisis, tomada a instancias del Consejo de Seguridad macedonio el 4 de octubre, complicó notablemente las cosas, suscitando la oposición conjunta del embajador estadounidense James Pardew, del enviado especial de la UE François Léotard, del embajador de la OTAN James Speckhard, y del embajador de la OSCE Max van der Stoel, así como la amenaza por parte del UÇK de reemprender sus acciones militares si la medida era efectivamente implementada (*RFE/RL Newsline*, de 04.10.2001). Como consecuencia de esta oposición abierta, el presidente Trajkovski ordenó que el planeado retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas antes controladas por la guerrilla se circunscribiera a media docena de aldeas en la zona de Gostivar, posponiéndose en el resto de los territorios (*RFE/RL Newsline* de 06.10.2001) y acordándose que en el momento en que se llevase a cabo lo sería con el concurso de observadores internacionales y merced al despliegue exclusivamente diurno de patrullas étnicamente mixtas dotadas sólo con armamento ligero (*RFE/RL Newsline* de 17, 18 y 22.10.2001).

En todo caso, el incidente apresuró al Gobierno para acordar el 9 de octubre una amnistía (*RFE/RL Newsline* de 10 y 11.10.2001), que fue posteriormente ratificada por el presidente Trajkovski el 16 de noviembre, inmediatamente después de la aprobación por el Parlamento de las enmiendas constitucionales previstas en el Acuerdo de Paz de Ohrid. Según el Decreto Presidencial, la amnistía cubriría todo tipo de actos salvo los que fuesen constitutivos de crímenes de guerra, y en virtud de la misma hacia finales del año cerca de 60 guerrilleros detenidos por la policía fueron puestos en libertad.

No obstante, la medida fue desde el primer momento juzgada insuficiente por los portavoces del UÇK, al tiempo que juristas macedonios ponían de manifiesto que la amnistía no se hallaba dentro del ámbito competencial del presidente, sino que precisaba para su declaración de una ley del Parlamento (*RFE/RL Newsline* de 13 y

19.11.2001; *BBC News* de 05.12.2001). Tras sucesivas dilaciones –traducidas en paralelos retrasos en el proceso de despliegue de efectivos policiales en las zonas de conflicto (*RFE/RL Balkan Report* de 15 y 18.01.2002)– y presionado por la comunidad internacional y los partidos albaneses, el Gobierno macedonio aprobó el 26 de febrero de 2002 un proyecto de Ley de amnistía presentado por el ministro de Justicia Hixhet Mehmeti (albanomacedonio del PPD), por el que se excluían de toda persecución los actos llevados a cabo hasta el día 26 de septiembre –fecha en la que terminó oficialmente la operación “Cosecha Esencial”– tanto por ciudadanos macedonios como por personas con residencia, familia o propiedades en el país. Sin embargo, el 4 de marzo el proyecto fue ostentosamente *torpedeado* en sede parlamentaria al no recibir en la Comisión de Asuntos Políticos más que un voto favorable (el del representante del PDSH), por uno en contra (el de un representante del VMRO-DPMNE) y cinco abstenciones (de los diputados del VMRO-DPMNE y del SDSM). Mientras que para los partidos albanomacedonios el proyecto de Mehmeti constituía una buena base para la implementación de un compromiso innegociable, para los eslavomacedonios éste contenía medidas que claramente subvertían el orden constitucional (*RFE/RL Balkan Report* de 08.03.2002). Por su parte, la organización Human Rights Watch pondría de manifiesto en una carta abierta al presidente Trajkovski (HRW, 2002) que el proyecto de ley “impediría que Macedonia juzgase, ante sus propios tribunales, a los responsables de serias violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas durante el reciente conflicto armado [...] entre las que se incluyen el asesinato, la mutilación, los tratos crueles y la tortura de civiles y combatientes prisioneros”, a los que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia tampoco podría juzgar dados sus limitados medios y sus especiales prioridades.

A la postre, el legislativo macedonio aprobaría la Ley de amnistía en su sesión del 7 de marzo, pero no sin un acalorado debate que se saldó con el voto favorable de apenas 64 de los 120 miembros de la *Sobranie*. La Ley, que eximía de responsabilidades criminales a los aproximadamente 3.000 integrantes del UÇK, siempre que hubiesen entregado sus armas antes del 26 de septiembre pasado, cubría todos los delitos cometidos durante o en relación con el conflicto, pero no los que se hubiesen cometido con posterioridad a éste o aquellos que estuviesen sujetos a la jurisdicción del TPI para la antigua Yugoslavia (*Balkan Times* de 08.03.2002). Su entrada en vigor propiciaría la inmediata excarcelación de diez guerrilleros convictos y 18 detenidos a la espera de juicio, y el archivo de las diligencias abiertas contra otros 270, y vendría saludada por repetidas manifestaciones de apoyo desde la UE, el Consejo de Europa, la OSCE, Naciones Unidas y los EEUU. En todo caso no sería ocioso apuntar que su entrada en vigor se produjo pocos días antes de la reunión, el 12 de marzo, de la Conferencia Internacional de Donantes en Bruselas, en la que 40 países se comprometieron a aportar 578 millones de euros para la reconstrucción del país (*RFE/RL Balkan Report* de 15.03.2002).

La nueva Ley Electoral

El punto 2 del Anexo C del Acuerdo de Paz de Ohrid contemplaba de manera expresa la confección de un nuevo censo bajo la supervisión del Consejo de Europa y la Comisión Europea, y la subsiguiente celebración de nuevas elecciones parlamentarias, bajo supervisión de la OSCE, antes del 27 de enero de 2002.

No obstante, el rumor de que el primer ministro Georgievski pudiera estar interesado en posponer significativamente las elecciones comenzó a adquirir consistencia a medida que se aproximaba la fecha prevista para la convocatoria y las expectativas de voto del VMRO-DPMNE no hacían sino menguar (*RFE/RL Newsline* de 13.11.2001). La decisión en torno al aplazamiento se vio en buena medida facilitada por el ya comentado retraso en el retorno de policías y de desplazados a las zonas de conflicto, de modo que ya a finales de noviembre el propio Georgievski propondría aplazar los comicios hasta el mes de abril, argumentando la imposibilidad de llevar a cabo unas elecciones generales cuando el Gobierno no podía operar en aproximadamente un 10% del territorio del país y aún estaban pendientes de adoptar muchas de las medidas previstas en Ohrid. El abandono del gabinete de concentración por parte de los cuatro ministros del SDSM y del Partido Liberal Demócrata, el 22 de noviembre¹⁷, acabaría de allanar el camino para el aplazamiento al ubicar fuera del ejecutivo a las únicas fuerzas más o menos interesadas en la inmediata celebración de las elecciones (*RFE/RL Newsline* de 27.11.2001; *BBC News* de 21.11.2001).

Así las cosas, a pocos extrañó que días después el presidente de la Asamblea de la República Stojan Andov (LP) decidiese la repentina cancelación de la sesión convocada para el 27 de noviembre, en la que la Asamblea debía acordar su disolución, con el pretexto de que el resultado de la votación iba a ser presumiblemente negativo¹⁸. La decisión de posponer las elecciones contaba no sólo con el respaldo del VMRO-DPMNE, sino también con el de los partidos albaneses –para quienes lo esencial era que la Asamblea aprobara cuanto antes el paquete de medidas legislativas acordado en Ohrid–, y con el matizado consenso de los socialdemócratas –favoritos en las encuestas, pero dispuestos a esperar si eso suponía que fuesen otros quienes se desgastasen en el nada sencillo proceso de negociar con los partidos albanomacedonios la implementación de los acuerdos de paz (*RFE/RL Newsline* de 30.11.2001).

Por lo demás, la demora en la gestación del nuevo censo, en el retrazado de los distritos electorales, y en la discusión del borrador de la nueva Ley electoral¹⁹ hacia imposible la celebración de elecciones –salvo que se optase por la alternativa de llevarlas a cabo al amparo de la vieja normativa (*RFE/RL Newsline* de 08.02.2002).

A la postre, la convocatoria electoral acabaría posponiéndose no ya para el mes de abril, sino para el mes de septiembre de 2002, fecha en la que por mandato constitucional procedía la renovación del legislativo elegido en octubre de 1998 (*RFE/RL Balkan Report* de 17.05.2002).

La legislación electoral aplicable –integrada por una Ley para la elección de los miembros del Parlamento, una Ley sobre el censo electoral y una tercera Ley de distritos electorales– sería aprobada por la *Sobranie* entre el 14 y el 18 de junio, cuando la fecha de las elecciones parecía estar aproximándose ya en exceso. La base de la nueva legislación habría de buscarse en un trabajoso acuerdo previo entre los cuatro partidos signatarios del Acuerdo de Ohrid, forjado bajo la presión de los EEUU, de la OSCE y de la Unión Europea, y transformado en un texto normativo merced a la colaboración entre el Ministerio de Justicia macedonio y diversas organizaciones internacionales activas en el campo de la supervisión electoral (*Macedonian Information Center* de 3, 4, 7, 10, 11 y 17.06.2002). El resultado sería una nueva ley que, aun representando un considerable avance sobre la legislación anterior merced a la introducción de numerosas mejoras en aspectos identificados como problemáticos en previos procesos electorales, sigue en todo caso conteniendo unas no despreciables carencias y ambigüedades.

El más importante de los cambios introducidos por las nuevas leyes²⁰ en el sistema electoral existente es sin duda la sustitución del sistema mixto de tendencia mayoritaria utilizado en las anteriores elecciones²¹, por uno enteramente proporcional sobre la base de seis distritos electorales, en cada uno de los cuales se elegirán 20 parlamentarios. Dicho cambio tendría como objeto no sólo el bien obvio de ajustar la representación parlamentaria de los partidos a su exacta implantación entre el electorado, sino adicionalmente el de minimizar el potencial de conflicto que en anteriores comicios había suscitado el retrazado de los distritos, la tradicional infrarrepresentación de los distritos de mayoría albanomacedonia, y la necesidad de recurrir a una segunda vuelta electoral en la mayoría de los casos, así como el de simplificar el proceso electoral.

Otras modificaciones de la Ley electoral introducirían la elección de los ocho miembros de la Comisión Electoral del Estado por el Parlamento a propuesta, a partes iguales, de los partidos en el Gobierno y de los de la oposición; la designación de su presidente por el presidente de la República, entre los jueces del Tribunal Supremo y otros relevantes juristas; y la selección de los presidentes de las Comisiones Electorales de Distrito por la Comisión Electoral del Estado por mayoría, en primera instancia, de dos tercios de los votos –medidas todas de cierta importancia en un país con una acreditada tradición de intentar cambiar los resultados electorales lejos de las urnas–. En cuanto a la espinosa cuestión del diseño de las papeletas electorales, se optaría por la solución de que éstas careciesen de otro contenido impreso que el número del distrito y la bandera macedonia, el nombre y el logotipo del partido, y el nombre del cabeza de lista, acordándose que éstos se hallarían escritos en macedonio y, cuando fuese menester, también en la lengua de la minoría étnica correspondiente, y que las instrucciones para el voto quedarían expuestas en los colegios tanto en macedonio como en los demás idiomas minoritarios (*RFE/RL Balkan Report* de 21.06.2002). Como dato adicional, nada ocioso en un país en el que la presencia de las mujeres en la vida polí-

tica es mínima, la nueva Ley contemplaba en su Artículo 37.3 la necesidad de que las listas de candidatos contuviesen no más de un 30% de integrantes de cada sexo²².

Otras reformas legislativas

El 30 de mayo, el Parlamento macedonio aprobó tras interminables debates un nuevo paquete de reformas legislativas previstas en el Acuerdo de Paz, esta vez referido a las leyes reguladoras del documento nacional de identidad, la seguridad interior, el registro de nacimientos y la seguridad viaria. Por el contrario, la *Sobranie* se revelaría incapaz de alcanzar el acuerdo necesario en lo referente a los nuevos pasaportes.

La primera contempla la redacción en macedonio y en inglés de los documentos de identidad de los eslavomacedonios; y en macedonio, inglés y albanés el de los ciudadanos que pertenezcan a la minoría albanesa. La segunda se ocupa del sistema de nombramiento de los delegados locales del Ministerio del Interior. Y la tercera especifica que en las comunidades en donde al menos un 20% de la población pertenezca a una minoría étnica, los registros de nacimientos estarán redactados tanto en macedonio como en el idioma de esa minoría, práctica que la cuarta de las leyes mencionadas extiende igualmente a las señales viarias (*Macedonian Information Center* de 31.05.2002).

El 19 de junio, un nuevo paquete de reformas legislativas abordó la modificación de la normativa reguladora del uso de la lengua albanesa en las relaciones con las administraciones públicas y en la composición del censo. Y el 10 de julio, los partidos signatarios del Acuerdo de Paz alcanzaron por fin el consenso necesario para modificar el reglamento de la *Sobranie* en lo relativo al uso del albanés en los trabajos y las publicaciones parlamentarias, si bien en términos notablemente más restrictivos de lo inicialmente propuesto, como consecuencia de las reticencias de los partidos eslavomacedonios (*RFE/RL Balkan Report* de 28.06.2002). De este modo, el nuevo reglamento parlamentario permite el uso del albanés en las intervenciones orales por parte de los diputados de esa etnia, pero no consiente ni su uso por cualesquiera otros individuos que deseasen hacerlo (incluyendo incluso a los ministros albanomacedonios), ni su utilización en documentos escritos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Los acontecimientos que se han verificado en Macedonia desde el estallido del enfrentamiento armado de la primavera de 2001 hasta la conclusión del proceso electoral del otoño de 2002 están sin duda llamados a dejar una marcada huella sobre el entramado social y político del país. Por más que –como se ha apuntado repetidamente– el proce-

so de cicatrización de las heridas abiertas por el estallido armado aún esté lejos de haber concluido, y por tanto aún sea pronto para formular conclusiones definitivas, al menos sí parece posible –o al menos insoslayable– aventurar algunas de carácter provisional.

La primera se refiere al sistema político y constitucional macedonio. Ya en alguna ocasión anterior hemos apuntado (Flores Juberías, 2001: 67) que el proceso de desarrollo normativo de la Constitución de 1991 había venido adoleciendo de una excesiva lentitud en muchos aspectos vitales para el buen funcionamiento de cualquier régimen político, y que ello había generado una evidente sensación de provisionalidad y un principio de desconfianza en la eficacia del nuevo sistema democrático. Las causas de esta prolongada indefinición normativa habría que buscarlas, como ha alegado Skaric (1998: 498-499), en las dificultades que los sucesivos gobiernos y las sucesivas legislaturas han hallado a la hora de proponer y de llevar a cabo un programa de desarrollo normativo a largo plazo, así como en la recurrencia de las tensiones étnicas, que una y otra vez han obligado a posponer importantes tomas de decisiones en temas especialmente sensibles. En este contexto, la firma del Acuerdo de Ohrid y, sobre todo, el subsiguiente proceso de implementación de sus disposiciones, ha embarcado a las instituciones políticas macedonias en una vorágine de creación normativa casi sin precedentes, y las ha forzado a tomar decisiones en un amplio elenco de materias –legislación electoral, Administración pública, autogobierno local, bilingüismo, integración social– sobre las que hacía ya tiempo que se venía precisando de un nuevo marco normativo, más acorde con las exigencias de un Estado democrático de derecho y más coherente con la realidad interétnica del país. En este sentido es forzoso admitir que la insurrección armada de la primavera de 2001 ha supuesto un revulsivo para el sistema político-constitucional macedonio, cuya consecuencia más directa ha sido una revisión en profundidad y una actualización de su desarrollo normativo que merece una valoración ciertamente positiva.

La segunda se refiere al mapa político del país. El estallido de un conflicto armado de naturaleza inequívocamente interétnica debería, en un principio, haber accentuado las diferencias entre los partidos más representativos de cada una de las comunidades en conflicto al tiempo que se reforzaban los vínculos entre las organizaciones que vertebran políticamente a una y otra comunidad, y ello más todavía teniendo en cuenta que en Macedonia nunca han prosperado los intentos de formar partidos de base cívica que sirvan de puente entre albanomacedonios y eslavomacedonios. Sin embargo, eso no ha sido así; o al menos no lo ha sido con la intensidad que cabría suponer. En el lado albanomacedonio, la diferencias políticas entre radicales y moderados siguen siendo ahora tan señaladas o más que en el pasado. Prueba de ello es no sólo que en su momento se descartase la idea de que los moderados prosocialistas del PPD y los radicales nacionalistas del PDSH presentasen candidaturas conjuntas en las elecciones del 15 de septiembre (*RFE/RL Balkan Report* de 19.04 y 02.08.2002), sino sobre todo que una y otra fuerza tendrán en el futuro que hacer hueco a la importante pre-

sencia parlamentaria de la recientemente fundada Unión para la Integración Democrática (DUI) del ex líder guerrillero Ali Ahmeti, que les acaba de arrebatar la condición de partido más representativo de la comunidad albanomacedonia que sucesivamente habían ostentado cada una de estas dos formaciones, convirtiéndose de este modo en socio necesario para cualquier coalición de Gobierno. Y en cuanto al lado eslavomacedonio las cosas no han sido muy distintas: pese a que en algún momento de la precampaña los nacionalistas del VMRO-DPMNE pusieron sobre la mesa la idea de presentar candidaturas únicas de todos los partidos eslavomacedonios –cuanto menos en el VI Distrito, de mayoría albanesa–, emplazando a los socialdemócratas del SDSM a demostrar “si son el partido de la unidad macedonia, o el partido de la división macedonia”, lo cierto es que la idea pronto acabó cayendo en el mismo saco que los paralelos proyectos de una candidatura conjunta de todos los partidos albanomacedonios (*RFE/RL Balkan Report* de 21.06.2002). De este modo, las formaciones más representativas de una y otra comunidad acabaron encarando las elecciones del 15 de septiembre tan divididas como siempre, abocando con ello al país –una vez más, y probablemente sin pretenderlo–, hacia la formación de coaliciones de Gobierno de base multiétnica cuya recurrencia en la última década se ha convertido en uno de los elementos más característicos –y uno de los pocos mayormente positivos– del panorama político macedonio²³. En todo caso, lo que sí han generado los acontecimientos del último año y medio en Macedonia ha sido un sensible cambio en la orientación política de sus ciudadanos que, como revela el escrutinio de los votos emitidos el 15 de septiembre (*Balkan Times* de 16.09.2002), se ha verificado en direcciones contrapuestas según hagamos referencia a la comunidad eslava o a la albanesa. En efecto, mientras que el voto de la primera se ha decantado mayoritariamente en favor de la opción más moderada y más conciliadora encarnada por los candidatos de Juntos por Macedonia -la coalición encabezada por los socialdemócratas de Branko Crvenkovski–, enviando a la oposición a los nacionalistas del VMRO-DPMNE, los albanomacedonios han votado abrumadoramente en favor de la más radical de las formaciones en liza –la ya mencionada Unión para la Integración Democrática, fruto de la conversión a la política de los guerrilleros del UÇK– postergando a los dos partidos que en agosto de 2001 firmaron el Acuerdo de Ohrid y, de manera muy especial, a los moderados del PPD. Las consecuencias de esa peculiar combinación de fuerzas han sido, como ya es notorio, la conformación bajo el liderazgo de Branko Crvenkovski de un Gobierno de coalición con una mayoría socialdemócrata y una significativa presencia de los albanomacedonios de la DUI –esto es, de la formación creada para vertebrar políticamente las reivindicaciones de quienes hace escasos meses disparaban sus armas desde las montañas del Sar²⁴.

La tercera de nuestras consideraciones debe referirse a la posición internacional en la que el enfrentamiento armado de la primavera de 2001 y su posterior resolución han dejado a Macedonia. Vaya por delante que durante sus primeros diez años de indepen-

dencia, Macedonia ha tenido que ver en repetidas ocasiones cómo su soberanía estatal quedaba mediatisada por la interferencia, prácticamente ininterrumpida, de la comunidad internacional. La pugna por su reconocimiento como Estado independiente (*vid.* Mircev, 1999), la disputa con Grecia en torno a sus señas de identidad y las consiguientes dificultades en su proceso de adhesión a las distintas instancias supranacionales (*vid.* Kofos, 1999), la desesperada necesidad de inversiones extranjeras para salir de su grave crisis económica o la necesidad de asegurar sus fronteras ante la eventualidad de que se extendiesen a su territorio los enfrentamientos armados de Bosnia o Kosovo (*vid.* Ackerman, 2000) forzaron una vez tras otra a las autoridades macedonias a buscar el apoyo político y financiero de las grandes potencias y de las principales organizaciones internacionales, habiendo de aceptar a cambio su permanente interferencia en los asuntos internos macedonios. Pues bien, a lo largo de este último año y medio esta constante de la vida política macedonia no ha hecho más que agudizarse, merced a la continua interferencia de los embajadores de la Unión Europea y los EEUU, y de los representantes de la OSCE y el Consejo de Europa, tanto en el proceso que condujo a la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid, como en lo relativo a su implementación (Enström, 2002: 10, 13; Brunnbauer, 2002: 7). Y ello hasta el extremo de llevar a algunos a denunciar que Macedonia se halla en trance de convertirse, si es que no lo es ya, en una suerte de protectorado internacional no muy diferente del que ya existe en Bosnia o Kosovo (*vid.* Zoran Markozanov en *Zum Magazin* de 16.11.2001; Ljube Profiloski en *Nova Makedonija* de 27.11.2001; Branko Gjorgjevski y Pavle Trajanov en *Dnevnik* de 10.05.2002). Con todo, lo más preocupante de este proceso es su diferente percepción por parte de las dos principales comunidades étnicas del país. Mientras que para los albanomacedonios la mediación occidental ha sido extraordinariamente positiva en la medida en que ha sido clave para el logro de su objetivo de mayores cuotas de autonomía y más eficaces garantías para sus derechos como colectivo, para la comunidad eslavo-macedonia la interferencia de Occidente se ha producido en merma de la soberanía nacional y de manera sesgada, reproduciendo también en Macedonia la discriminación en favor de los musulmanes y en contra de los cristiano-ortodoxos que ya se pudo ver en Bosnia primero, y en Kosovo después, y –lo que resulta aún más grave– condonando el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos. Así pues, una mediación concebida al servicio de la eliminación de todo tipo de discriminación y orientada a la conclusión de un acuerdo al respecto se halla paradójicamente en trance de convertirse en una nueva causa de división interétnica, y en la principal causa de deslegitimación de ese Acuerdo (Bill Hayton en *BBC News: World: Europe* de 13.08.2002), amén de en una causa adicional de debilitamiento para el ya convaleciente Estado macedonio.

Y a eso precisamente se refiere la cuarta de nuestras conclusiones: al estado de las relaciones interétnicas. Con la perspectiva que otorgan los 15 meses transcurridos desde su firma, es inevitable concluir que la voluntad de concordia que aparentemente pre-

sidió la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid no ha hallado continuidad en su proceso de desarrollo normativo, que ha ocurrido entre el maximalismo de unos y la intransigencia de otros, y bajo la amenaza constante de un nuevo estallido de violencia, la recurrente presión de la comunidad internacional y la permanente sombra de la desconfianza entre macedonios de una y otra etnia. Añádanse a ello las heridas todavía no curadas que dejó atrás el propio conflicto armado –breve y de baja intensidad, pero no por ello exento de su correspondiente secuela de muertos, heridos y, sobre todo, desplazados²⁵. Y téngase en mente las consecuencias que sobre el equilibrio y la convivencia étnica de Macedonia tuvo el conflicto de Kosovo y la correspondiente intervención aliada en Yugoslavia, celebrada por unos y lamentada por otros (Ortakovski, 1999). Así las cosas, resultaría infundado sostener que las relaciones interétnicas entre eslavos y albaneses hayan mejorado sensiblemente en los últimos meses. El marco institucional en el que se desarrollarán de ahora en adelante será ciertamente más democrático, pero el grado de etnificación de la escena política del país ha subido no pocos enteros, haciendo su implementación extremadamente problemática (Pearson, 2002: 1; Engström, 2002: 17). Simplificando un tanto los términos, podría decirse que Macedonia ha pasado de ser un Estado en el que las relaciones interétnicas venían caracterizadas por la supremacía de los eslavos y el resentimiento de los albaneses, a un Estado caracterizado por el resentimiento de los eslavos y la complacencia de los albaneses, lo que muy bien podría conducir a un nuevo estallido de violencia, esta vez de sentido contrario al que se produjo en el 2001 (Engström, 2002: 12)²⁶.

Por último, resta valorar el proceso mismo de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid. Y aquí las opiniones no pueden ser más diversas. Para los portavoces más cualificados de la comunidad internacional, el proceso desarrollado durante estos últimos meses ha sido todo un éxito; una muestra del elevado grado de coraje y visión de los líderes de una y otra comunidad, a quienes hay que dar todo el crédito por la paz lograda y la guerra evitada. Sin embargo, no es esa la visión que se tiene en Macedonia, cuyos analistas políticos y ciudadanos se dividen entre los que piensan que se ha ido demasiado lejos en el capítulo de las concesiones a la minoría albanesa, y quienes por el contrario entienden que se ha cedido mucho menos de lo que era menester. Además, el proceso no ha hecho sino poner aún más de relieve las dificultades que para el logro de una solución consensuada al problema se derivaban de la rampante corrupción que invade el Estado macedonio, la inmadurez de su clase política, el radicalismo de las comunidades albanesa y macedonia en el extranjero, y la todavía incierta determinación del estatus futuro de Kosovo (USIP, 2001). Y por si ello no bastase, el camino que queda por delante es aún largo, y entre las medidas que restan por adoptarse están varias de las llamadas a afectar de manera más directa a la vida cotidiana de unos y otros. La integración de los albanomacedonios en la Administración, las fuerzas armadas y la Policía aún no se ha comenzado a implementar de manera significativa, como tampo-

co se ha avanzado en la prometida descentralización, que de llevarse a cabo alterará de manera muy significativa la estructura política del país y el modo en el que se invierte su presupuesto. Dicho en otros términos, falta dotar de nervio y músculo a un esqueleto –el del Acuerdo y sus leyes de desarrollo– que en su actual estado todavía no ha llegado a cambiar la vida cotidiana de los macedonios de una y otra comunidad. Y ello, en un momento en el que tantas expectativas hay por un lado, y tanta desconfianza por el otro, está llamado a ser un proceso extremadamente delicado.

Referencias Bibliográficas

- ACKERMAN, ALICE *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia (Peace and Conflict Resolution)*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2000.
- BRUNNBAUER, ULF “Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg?”, *Südosteuropa* N. 50/4-6 (2001a), p. 159 a 189.
- BRUNNBAUER, ULF “Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien”, *Südosteuropa* N. 50/7-9 (2001b), p. 346 a 367.
- BRUNNBAUER, ULF “The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* N. 1 2002.
- DASKALOVSKI, ZHIDAS “Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* No. 1/2002.
- ENGSTRÖM, JENNY “Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* N. 1/2002.
- FLORES JUBERÍAS, CARLOS “Macedonia, entre la crisis y la consolidación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N. 51-52 2001, p. 61 a 94.
- GEORGIEVSKI, LJUBCO “Prime Minister Georgievski’s Address on the occasion of the suggestion for considering changes in the Constitution of the RM”, 2001. En: www.sinf.gov.mk.
- HOPPE, HANS-JOACHIM “Die politische Szene der Republik Makedonien”, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* N. 47 (1995).
- HUMAN RIGHTS WATCH “HRW Letter to Macedonian President Trajkovski. February 27, 2002”. En: www.hrw.org/europe/macedonia.php.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP “Macedonia: 1998 Elections in Macedonia (09/10/98)”. En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP “The Macedonian Question: Reform or Rebellion?”, *ICG Balkans Report* N. 109 (5 de abril 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP “Macedonia: The Last Chance for Peace”, *ICG Balkans Report* N. 113 (20 de junio 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: Still Sliding", *ICG Balkans Briefing* (27 de julio 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: War on Hold", *ICG Balkans Briefing* (15 de agosto 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Macedonia: Filling the Security Vacuum", *ICG Balkans Briefing* (8 de septiembre 2001). En: www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS *Macedonian Electoral Laws*. Skopje: IFES, 2002, pags. 64.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY *The Rebirth of Democracy. 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1996, p. 411 a 438.
- KOFOS, EVANGELOS "Greek Policy Considerations Over FYROM Independence and Recognition". En: PETTIFER, JAMES (ed.): *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York: Macmillan, 1999, p. 226 a 263.
- LOOMIS, A.; DAVIS, L. y BROUGHTON, S. "Politics and Identity in Macedonia. Intrinsic Versus Extrinsic Undestandings", comunicación presentada en la Conferencia Internacional *Macedonia-Macedonias: Changing Concepts in the Balkans*, Londres, 14-16 de junio de 2001.
- MIRCEV, DIMITAR "Edificando nuevas estructuras democráticas: el caso de Macedonia". En: FLORES JUBERÍAS, CARLOS (Dir.) *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, CEC/IVEI, Madrid/Valencia, 1997, p. 419-447
- MIRCEV, DIMITAR "Engineering the Foreign Policy of a New Independent State: the Case of Macedonia, 1990-96". En: PETTIFER, JAMES (ed.) *The New Macedonian Question*. Londres/Nueva York; Macmillan, 1999, p. 201 a 226.
- NIKOLOVSKA, NATALIJA y SILJANOVSKA, GORDANA *Macedonia Transition in Deficiency. From an Unitarian to a Bi-national State*. Skopje: Magor, 2001.
- ORTAKOVSKI, VLADIMIR T. "The Kosovo Conflict and Macedonia", comunicación presentada a la IV Convención Anual de la Association for the Study of Nationalities, Nueva York, 15-17 de abril de 1999.
- OSCE MISSION/ODIHR *Comments and Recommendations on Election Legislation Reform in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)*, Skopje, 12.04.2002, 6 p.
- OSCE MISSION/ODIHR *Additional Comments of the OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights on the Draft Parliamentary Election Laws of the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)*, Skopje, 06.05.2002.
- OSCE MISSION/ODIHR *Election Observation Mission. Parliamentary Elections 2002, Interim Report N. 2*, Skopje, 19.08.2002.
- OSCE MISSION/ODIHR *International Election Observation Mission. 2002 Parliamentary Election, FYROM, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Skopje, 16.09.2002.
- OSCE/ODIHR *Comments on the Draft Law for the Election of Members of Parliament*, Varsovia, 20.11.2001, 27 págs.
- OSCE/ODIHR *Comments and Recomendations for Implementation of the Parliamentary Election Law. FYROM, Parliamentary Elections 15 September 2002*, Varsovia, 26.07.2002.

PEARSON, BRENDA "Putting Peace into Practice. Can Macedonia's New Government Meet the Challenge?", *United States Institute of Peace Special Report* N. 96, 2002.

SKARIC, SVETOMIR "Le bilan de la construction démocratique en ex-République yougoslave de Macédoine, 1991-1996". En: SLOBODAN MILACIC (Dir.): *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*. Bruselas: Bruylant, 1998, p. 498-499.

UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE "Macedonia's Future: No Sure Thing", *United States Institute of Peace Newsbyte*, 27 de noviembre 2001.

VOSS, CH. "Der albanisch-makedonische Konflikt in der Republik Makedonien in zeitgeschichtlicher Perspektive", *Südosteuropa-Mitteilungen* N. 41/3 2001, p. 271-281.

WILLEMSSEN, H. y S. TROEBST "Transformationkurs gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien", *Osteuropa* N. 51/3 2001, p. 299-315.

Notas

1. Para una caracterización de las principales fuerzas políticas de Macedonia, véanse Hoppe: 1995; ICG, 1998 y Flores Juberías, 2001: 72-78.
2. Las negociaciones fueron llevadas a cabo bajo los auspicios del representante de la UE y antiguo ministro francés de Defensa, François Léotard, y del representante de los Estados Unidos, el Embajador James Pardew, por el entonces primer ministro Ljubco Georgievski en nombre del VMRO-DPMNE, el entonces líder de la oposición Branko Crvenkovski por el SDSM, Arben Xhaferi, por el PDSH e Imer Imeri, por el PPD. El Acuerdo fue concluido bajo los auspicios del presidente Boris Trajkovski, y fue firmado en presencia del secretario general de la OTAN, George Robertson y del Alto Representante para la PESC de la Unión Europea, Javier Solana. Por su parte, el grupo guerrillero UÇK, a través de su portavoz Ali Ahmeti, hizo público un comunicado expresando la aceptación del Acuerdo.
3. Por esas fechas la policía macedonia había dado muerte en una refriega a cinco rebeldes albanomacedonios en una barriada de Skopje; en respuesta a ello los guerrilleros perpetraron dos emboscadas en las que dieron muerte a 18 militares macedonios, y procedieron al secuestro y posterior maltrato de cinco trabajadores eslavomacedonios. En Prilep, lugar de origen de ocho de los soldados muertos, una manifestación en la que tomaron parte miles de personas concluyó con la quema de la principal mezquita de la ciudad ante la pasividad de las fuerzas policiales, produciéndose disturbios también en Skopje, nuevos combates en Tetovo, y una discutida operación de represalia por parte de la policía macedonia en el pueblo de Ljuboten (*RFE/RL Newsline* de 09.08.2001).
4. La versión en inglés del Acuerdo (que, según su disposición final 10.2 es "la única auténtica") se halla disponible en la página web de la Agencia de Información de la República de Macedonia en <http://www.sinf.gov.mk/>. Si bien todavía no son demasiados los estudios de corte académico que se han ocupado de analizar su contenido, quede cuando menos constancia de la

existencia de los debidos a Brunnbauer (2001 a, 2001 b y 2002), Daskalovski (2002), Engström (2002), Nikolovska y Siljanovska (2001) y Pearson (2002).

5. Por más que el análisis del proceso de desarme que siguió al Acuerdo no constituya el objeto de nuestro estudio, centrado exclusivamente en las dimensiones política y constitucional del problema, quede al menos constancia de que al día siguiente de la firma del Acuerdo Marco, responsables de la Alianza Atlántica firmaron un “acuerdo técnico” con el UÇK por el que se especificaba la cantidad y los modos en los que se procedería al desarme de la organización. La operación, bautizada con el nombre de “Cosecha Esencial”, contemplaba la entrega por parte del UÇK de 3.300 armas –por más que medios gubernamentales cifrasen el arsenal de la organización en torno a las 85.000 piezas– y subordinaba el comienzo del proceso de reforma constitucional a la recogida de al menos un tercio de éstas, estableciendo que su culminación habría de seguir de manera inmediata al final del proceso de desarme. La OTAN declaró la operación exitosamente concluida el 26 de septiembre, y el día 27 el líder guerrillero Alí Ahmeti declaró disuelto el UÇK. Sobre la operación, véase ICG, 2001 e.
6. Quede constancia de que en fecha tan reciente como diciembre de 2000, ya sugerimos (Flores Juberías, 2001: 84) que “una flexibilización de la estructura territorial del país –que sin crear falsas expectativas de separación, dé a los gobiernos locales amplias competencias en las áreas más caras a las minorías– sería probablemente un buen antídoto” contra el ya entonces preocupaente distanciamiento entre albaneses y macedonios
7. Sobre este particular, el Anexo B.1, mayormente redundante, añade una apostilla claramente relativa a la instauración del principio de subsidiariedad, según la cual “la ley procurará que cualesquier criterios o procedimientos del Estado establecidos en leyes que afecten a las áreas en las que los municipios poseen competencias independientes quedará limitada a aquellas que no puedan ser establecidas con la misma efectividad a nivel local; tales leyes profundizarán en el ejercicio independiente de sus competencias por parte de las municipalidades”. Y en lo relativo a las cuestiones de financiación, el Anexo B.2 –también en cierta medida redundante– añade que la ley habrá de “capacitar y hacer responsables a las unidades de autogobierno local por la recaudación de una cantidad sustancial de impuestos”, “proveer a la transferencia a las unidades de autogobierno local de una parte de los impuestos recaudados a nivel central que se corresponda con las funciones de las unidades de autogobierno local y que tenga en cuenta la recogida de impuestos en su territorio”, y “que asegure la autonomía presupuestaria y la responsabilidad de las unidades de autogobierno local dentro de sus territorios”.
8. El sistema queda más precisamente detallado en el Anexo B.4, en el que se recoge un complicado sistema según el cual en primera instancia el Ayuntamiento elegirá al jefe local de policía de una terna propuesta por el Ministerio del Interior, en la que habrá de incluirse a un nacional de la etnia mayoritaria en el municipio; de no proceder a hacerlo en 15 días, el Ministerio del Interior habrá de proponer una segunda terna con la misma condición citada anteriormente; en último término, si tampoco esta vez el Ayuntamiento se decide por un candidato en el plazo de 15 días, corresponderá al propio Ministro del Interior, consultado el Gobierno, elegir al candi-

dato idóneo de entre los incluidos en las dos listas previas, y en una tercera terna sugerida por el propio municipio.

9. Para quien en el Anexo B.9 se prevé una sustancial ampliación de competencias –mediante una reforma de la actual ley, antes de finales de 2002– que le permita “emprender acciones en salvaguarda de los principios de no discriminación y equitativa representación de las comunidades en todas las instancias públicas y en las demás áreas de la vida social”, “establecer oficinas descentralizadas” y recurrir ante el Tribunal Constitucional.
10. El texto de la Constitución macedonia de 1991 puede hallarse en *International Institute for Democracy*, 1996: 411-438.
11. Véase, de manera especialmente caracterizada, la opinión del entonces primer ministro Georgievski con ocasión de la presentación del Proyecto de reforma constitucional ante la *Sobranie*, el 3 de septiembre, cuando afirmó: “Nunca he pensado que la Constitución de Macedonia sea la razón para la crisis que desde hace seis meses vive el país. Por lo tanto, no considero que cambiar la Constitución por medio de 35 enmiendas vaya a traer la paz a Macedonia” (Georgievski, 2001).
12. Nótese que estamos hablando de posiciones sustancialmente distintas. Aunque, por descontado, algunas medidas concretas puedan merecer una valoración satisfactoria desde más de una de esas posturas, varias de las cláusulas contenidas en el Acuerdo de Paz han abierto el debate en torno a si éste se hallaba encaminado a crear un Estado de base cívica, étnicamente diverso, o por el contrario a transformar un Estado mononacional en un Estado binacional mediante la otorgación a la comunidad albanesa de unos privilegios proporcionales a los que ya poseía la comunidad eslavomacedonia (Engström, 2002: 13; Nikolovska y Siljanovska, 2001).
13. En torno al profundo arraigo de esa convicción en la mentalidad colectiva de los macedonios, véanse las interesantes reflexiones de Loomis, Davis y Broughton, 2001 y Voss, 2001.
14. Interminables dilaciones han hecho que el proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid se halle, en el momento de cerrar estas líneas, aún inconcluso. En las páginas que siguen se recogen referencias a los acontecimientos producidos y a las medidas de desarrollo normativo adoptadas durante los quince meses transcurridos desde su firma hasta la formación del actual Gobierno Crvenkovski como consecuencia de las elecciones del 15 de septiembre de 2002.
15. Otro caso similar de acuerdo previamente cerrado y nuevamente reabierto lo tenemos en la reforma del Artículo 19 de la Constitución, relativo al papel de las confesiones religiosas. La Iglesia Ortodoxa macedonia se opondría rotundamente a ser contemplada en igualdad de estatus con las demás confesiones, logrando a la postre el simbólico añadido de un “así como” entre la referencia a ésta, y las referencias a las comunidades islámica y católica.
16. Quizás valga la pena señalar que, de manera absolutamente desusada, la página web del Parlamento macedonio proporciona (en www.assembly.gov.mk/Eng/amndreslt.htm) un cuadro explicitando el sentido del voto de cada uno de los parlamentarios respecto de cada una de las enmiendas aprobadas. También valdría la pena apuntar que los 21 votos favorables emitidos por los diputados albanomacedonios –todos, menos los representantes del NDP Kastriot

Haxhirexha y Fadil Sulejmani– constituyeron la primera ocasión en la que representantes de esta comunidad votaban en favor de la vigente Constitución, toda vez que cuando ésta fue aprobada en 1991 lo habían hecho en sentido contrario.

17. La ruptura del Gobierno de concentración supuso la salida de los ministros de Exteriores (Ilinka Mitreva, SDSM), Defensa (Vlado Buckovski, SDSM), Sanidad (Petar Miloseski, LDP) y del viceprimer ministro Ilija Filipovski (LDP), así como de los viceministros de Transporte y Comunicaciones, Economía, y Cultura, pertenecientes al SDSM y al SPM. La crisis fue solventada por el primer ministro Georgievski con la incorporación al gabinete de Slobodan Casule (ND, ministro de Asuntos Exteriores), Vlado Popovski (LP, ministro de Defensa), Gjorgji Orovcane (ND, ministro de Sanidad) y Dosta Dimovska (VMRO-DPMNE, viceprimera ministra). Especialmente significativa fue la incorporación de ésta última, considerada la representante más cualificada del sector más moderado del VMRO-DPMNE –del que era vicepresidenta– y, por tanto, figura más cercana al presidente Trajkovski que al primer ministro Georgievski. Dimovska dimitiría de todos sus cargos el 18 de enero como consecuencia de sus diferencias con éste último en el asunto del retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las zonas de mayoría albanomacedonia. *Nova Demokratija* (ND) es un nuevo partido fruto de una escisión de la Alternativa Democrática del antiguo viceprimer ministro Vasil Tupurkovski.
18. Según el Artículo 63.5 de la Constitución la Asamblea no es disoluble sino por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros: en tal caso, las elecciones deben celebrarse dos meses más tarde.
19. Inmediatamente después de la firma del Acuerdo de Paz el Gobierno macedonio redactó un borrador de nueva Ley electoral que, según el estudio llevado a cabo por Daniel Finn para la OSCE/ODHIR, resolvía varios de los problemas detectados por la Organización en anteriores procesos electorales, pero “dejaba sin abordar otras muchas cuestiones legales y administrativas, y no proporcionaba la base para un código electoral completo ni para una continuada mejora de la administración electoral” (Véase en www.osce.org/odhir). Las opciones barajadas por el Ministerio de Justicia contemplaban bien un sistema mixto como el existente, en el cual la proporción de escaños susceptibles de elegirse por un procedimiento y por otro se fijase en 60/60, bien un sistema netamente proporcional, opción esta última favorecida por los partidos albanomacedonios. En todo caso, el análisis de Finn concluía igualmente advirtiendo que cualquier reforma del sistema electoral en vísperas de las elecciones podría dar pie a la sospecha de que se estaba propiciando el amañamiento de éstas, con lo que se generaría el efecto indeseable de socavar la credibilidad del nuevo Parlamento.
20. Las tres leyes, publicadas en el Diario Oficial los días de 25 y de 26 de junio, han sido ya traducidas al inglés por la delegación en Macedonia de la International Foundation for Election Systems y pueden hallarse en IFES, 2002.
21. El sistema electoral enteramente mayoritario de la Ley de 1990 –que se aplicó tanto en las elecciones de ese año como en las de 1994– fue sustituido para las elecciones de 1998 por un sistema mixto de tendencia mayoritaria, en el que 35 diputados eran elegidos por un criterio

proporcional, según la fórmula d'Hondt, a partir de una lista nacional, entre los partidos que hubieran superado el 5% de los votos emitidos; y los 85 restantes lo seguían siendo por un sistema de mayoría a dos vueltas, en el que sólo los dos candidatos más votados en la primera vuelta pasaban a la segunda.

22. Antes de la aprobación definitiva de la Ley, la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE hizo públicos varios comentarios a los sucesivos proyectos (OSCE/ODIHR, 2001; OSCE Mission/ODIHR, 2002 a y b) que resultan de interés, aunque obviamente desconocen los últimos cambios en el proyecto. Tras la aprobación de la Ley, la Organización ha hecho públicos nuevos comentarios y recomendaciones para su implementación (OSCE/ODIHR, 2002), así como informes de su misión de observación electoral (OSCE Mission/ODIHR, 2002 c y d).
23. Conviene recordar que los albanomacedonios han estado presentes en todos los gobiernos que se han formado en el país durante las dos últimas legislaturas. En los del socialdemócrata Branko Crvenkovski (1994-1998), lo estuvieron a través del PPD, y en los del nacionalista Ljubco Georgievski (1998-2002) lo han estado merced a la presencia del PDSH, que ha contado con relevantes carteras tanto antes, como durante, como incluso después de roto el Gobierno de unidad nacional con presencia de socialistas y liberales. Aunque algunos observadores (Pearson, 2002) hayan apuntado que la razón última de este proceder haya sido la bien pragmática de compartir los beneficios de la detención del poder –la Administración pública macedonia sigue funcionando mayormente como un sistema de patronazgo–, no por ello deja de resultar positivo que así haya sido.
24. La posición del nuevo ejecutivo respecto del proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid es, por los primeros indicios, de pleno respaldo. En una reunión de los socios de la coalición gobernante celebrada el 26 de diciembre de 2002 bajo los auspicios del presidente Trajkovski y en presencia del embajador estadounidense Lawrence Battler y del enviado especial de la UE Alexis Brouhns –pero no del líder de la oposición Ljubco Georgievski–, se acordó sacar adelante un plan de acción que permitiese aprobar las cerca de 90 medidas legislativas exigidas por el Acuerdo que todavía no se hallaban implementadas, proceder al inmediato retorno de los cerca de 8.000 desplazados que aún no han podido volver a sus hogares, y aumentar la presencia de albanomacedonios en la Administración pública. La asunción de este Acuerdo por el nuevo ejecutivo macedonio está prevista para el 13 de enero de 2003, y su propósito es la culminación del proceso antes de que finalice el año. De hecho, en el nuevo gabinete es un ministro de origen albanomacedonio, el vicepresidente Musa Xhaferi (DUI), el encargado de los asuntos relativos al proceso de implementación (*Institute for War & Peace Reporting* de 09.01.2003).
25. Según el informe presentado por el Fiscal General Stavre Dzikov el pasado 5 de octubre (cit. en Pearson, 2002) el balance del enfrentamiento armado se elevó a 82 miembros de las fuerzas de seguridad, 16 civiles, y dos representantes de la OSCE muertos, 186.000 evacuados, y 1.000 millones de euros en pérdidas, así como –por parte de la guerrilla– unas 200 bajas adicionales. Por descontado, y como apunta la autora, dicho balance no incluye los costes indirectos, especialmente onerosos si tenemos en cuenta el prometedor repunte de la economía

macedonia que hacían prever para el año 2002 los buenos indicadores económicos del año precedente, y que –como es natural– acabó yéndose al traste como consecuencia del conflicto. Ni tampoco se hace eco de las inversiones malogradas, las horas de trabajo perdidas, la perdida de confianza por parte de los agentes económicos, el deterioro de la imagen internacional de Macedonia, etc.

26. Añádase a todo ello el resentimiento de las demás comunidades étnicas del país que, con turcos, gitanos y serbios a la cabeza representan no menos del 10% de la población, para quienes el Acuerdo de Paz ha traído bien pocos beneficios. Desde esta perspectiva, el bilateralismo eslavomacedonio-albanomacedonio del que el propio Acuerdo trae causa no sería sino una nueva forma de marginación que añadir a las muchas ya existentes.