

# Kosovo y Macedonia del norte: de las tensiones étnicas a la cooperación ascendente

Fernando Eutiquio Nuño-Santana<sup>1</sup>

Recibido: 14 de febrero de 2023; Aceptado: 4 de abril de 2023

**Resumen.** Para el Derecho Internacional, algunos “silencios” pueden tener efectos jurídicos que confluyen en la construcción de la paz. La “permeabilidad” entre Estados, entendiendo ésta como un efecto positivo consecuencia de los flujos humanos y su influencia en otras esferas (intercambio de conocimiento y cultura, gobernanza y economía, principalmente) de la relación entre territorios, ha contribuido también a la mejora de relaciones entre Macedonia del Norte y Kosovo. Este trabajo analiza los silencios y permeabilidades que han permitido una evolución positiva desde los conflictos étnicos y el enfrentamiento armado de principios del siglo XXI a una paz duradera entre estos dos Estados, que ha evolucionado hacia una cooperación activa.

**Palabras clave:** aquiescencia; permeabilidad; paz internacional; cooperación; sociedad civil.

## [en] Kosovo and north Macedonia: from ethnic tensions to upward cooperation

**Abstract.** For international law, some “silences” can have legal effects that converge in the construction of peace. “Permeability” between states, understood as a positive effect resulting from human flows and their influence on other spheres (mainly knowledge and cultural exchange, governance, and economy) of the relationship between territories, has also contributed to the improvement of relations between North Macedonia and Kosovo. This paper analyses the silences and permeabilities that have allowed a positive evolution from ethnic conflicts and armed confrontation at the beginning of the 21st century to a lasting peace between these two states, which has evolved into active cooperation.

**Keywords:** acquiescence; permeability; international peace; cooperation; civil society.

## [fr] Kosovo et Macédoine du nord: des tensions ethniques à la coopération ascendante

**Résumé.** Pour le droit international, certains «silences» peuvent avoir des effets juridiques qui concourent à la construction de la paix. La « perméabilité » entre États, entendue comme un effet positif résultant des flux humains et leur influence dans d’autres sphères (échange de connaissances et de culture, gouvernance et économie, principalement) de la relation entre les territoires, ont également contribué à l’amélioration des relations entre la Macédoine du Nord et le Kosovo. Cet article analyse les silences et les perméabilités qui ont permis une évolution positive des conflits ethniques et de l’affrontement armé du début du XXIe siècle vers une paix durable entre ces deux États, qui ont évolué vers une coopération active.

**Mots clés:** acquiescement; perméabilité; paix internationale; coopération; société civile.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Macedonia y el rechazo a la violencia. 3. Los conflictos étnicos entre Macedonia y Kosovo antes de 2008. 4. De la permeabilidad a la cooperación interfronteriza. 5. Armonización interétnica y cooperación bilateral. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas

**Cómo citar:** Nuño-Santana, F. E. (2023): “Kosovo y Macedonia del norte: de las tensiones étnicas a la cooperación ascendente”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 50(2), 213-220.

## 1. Introducción

Kosovo y Macedonia del Norte han desarrollado modelos paralelos de construcción de la paz en los últimos veinte años. En Kosovo, de la mano de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK; periodo comprendido entre 1999 y 2008), en un modelo de intervención hegemónico en los procesos de reconstrucción postconflicto en los últimos decenios. Siguiendo el caso de estudio kosovar, este análisis sistematiza las principales características de las operaciones de construcción de la “paz liberal”: la afirmación de un modelo identificado

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor asociado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9625-0439>. Email: [fnuno@ucm.es](mailto:fnuno@ucm.es).

por Naciones Unidas como “multifuncional, multidimensional y complejo” y el diseño de pilares, reformas y acompañamientos muy similares en cada uno de los escenarios en los que se ha aplicado: i) seguridad y gobernanza, ii) democratización y participación política, iii) recuperación socioeconómica y liberalización económica, y iv) justicia transicional (Newman, 2009). Por su parte, Macedonia del Norte, si bien no necesitó de una administración externa que garantizara su autonomía, precisó de un proceso de armonización interna para el que solicitó el apoyo de la fuerza de despliegue preventivo de Naciones Unidas UNPREDEP (Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas).

La primera parte de este estudio analiza el origen, evolución y características de Macedonia del Norte y Kosovo como Estados independientes modernos, así como los conflictos étnicos, enfrentamientos armados y relaciones de vecindad en el periodo anterior a la proclamación unilateral de independencia de Kosovo (2008) y los tres lustros transcurridos posteriormente (2009-2023). La segunda parte del análisis revisa los retos nacionales que ambos actores han afrontado por separado, teniendo en cuenta que el posicionamiento de uno y otra afectaba positiva y negativamente a los intereses nacionales y a las relaciones internacionales de las dos partes. En varias secuencias de la revisión intervienen otros actores regionales ineludibles, especialmente Serbia y Albania, países vecinos con los que Kosovo (que formó parte de Serbia hasta 1999) y Macedonia del Norte (cuya población en el este del país es de origen mayoritariamente albanés) mantienen relaciones complejas, con conflictos cíclicos aún sin resolver. En este apartado, se analizan también los silencios y permeabilidades que ayudaron a ambos actores a dejar atrás la violencia y a construir procesos de paz duraderos, evitando un nuevo conflicto armado en la región.

Tras esta necesaria aproximación inicial, el estudio incide en algunos de los procesos emprendidos por Macedonia del Norte y Kosovo (principalmente de la mano de la Unión Europea; UE) para alcanzar un mayor acercamiento, una cooperación transfronteriza más efectiva y, en definitiva, una mayor “permeabilidad” positiva entre ambas. El desarrollo de acuerdos económicos y culturales, entre otros, ha generado una hoja de ruta que se ha convertido en un referente a nivel regional. En esta parte destacan también los intereses comunes de ambos Estados por acceder como socios a organizaciones internacionales como la UE o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Finalmente, hay que destacar algunos procesos internos que han permitido de forma directa o indirecta fortalecer la cooperación entre los Estados analizados. Entre ellos, destaca el Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la UE y Kosovo, que entró en vigor el 1 de abril de 2016 y que marca el inicio de la denominada Agenda de Reformas para Kosovo. Este proceso de *europaización* pretende armonizar cuestiones de gobernanza que han avanzado moderadamente y de manera desigual en los dos territorios en los últimos 15 años: despolarización política, estabilidad interna, desarrollo económico e institucional, mayor protagonismo de la sociedad civil y convivencia pacífica entre albaneses, serbios, macedonios y otros grupos.

## 2. Macedonia y el rechazo a la violencia

La declaración de independencia de Macedonia del Norte en 1991 (que entonces asumió la denominación de Antigua República Yugoslava de Macedonia) fue un proceso especialmente complejo y singular. La transición macedonia se diferenció de las acontecidas en las otras repúblicas yugoslavas por la forma en que se llevó a cabo: logró obtener su independencia de forma pacífica. Hay que remontarse a medio siglo antes para entender algunas decisiones de los macedonios que resultaron claves y que definieron su rechazo a la violencia. En plena Segunda Guerra Mundial, Macedonia se rebela el 11 de octubre de 1941 contra los ocupantes fascistas. Con ese levantamiento, se integra en la lucha común de los pueblos yugoslavos y sienta las bases del futuro estado macedonio dentro de Yugoslavia. Ese proyecto común con los demás territorios yugoslavos, bajo un sistema de partido único y con una economía planificada, tuvo aspectos negativos y positivos para Macedonia. El lado más positivo fue que Macedonia se convirtió en una unidad constitutiva de la Yugoslavia federal y formalmente un socio igualitario con las otras repúblicas. La nación macedonia fue reconocida como una nacionalidad más y el macedonio se convirtió en el idioma oficial de la República Macedonia. Durante ese período de medio siglo, los macedonios convivieron en la federación como socios iguales. Yugoslavia fue la primera en reconocer la singularidad macedonia. Por ello, buena parte de los políticos de este país intentaron salvar a Yugoslavia en su fase terminal. Este sentimiento fue compartido por la mayoría de la población. Macedonia se convirtió en un actor conciliador dentro de la federación yugoslava, en contraposición al enfrentamiento ascendente entre serbios, croatas y eslovenos. A principios de los noventa, Bosnia i Herzegovina se situó al lado de Macedonia y ambas crearon la denominada plataforma Gligorov-Izedbegovic (que toma su nombre del presidente macedonio Kiro Gligorov y su homólogo bosnio Alija Izetbegovic) proponiendo mantener la federación, una vía que no fue aceptada por las otras repúblicas (Malorov, 2012).

Cuando Eslovenia y Croacia deciden declarar su independencia y abandonan Yugoslavia, unos 36.000 soldados del Ejército Nacional Yugoslavo (ENY) y unos 45.000 serbios vivían en Macedonia con nacionalidad macedonia. Macedonia se desvinculó inicialmente de la línea de secesionismo impulsada por Croacia y Eslovenia y se posicionó a favor de la preservación de Yugoslavia. En este periodo clave, el país puso las bases de una posición pro-yugoslava y no pro-serbia con el fin de evitar un posible conflicto. Croacia y Eslovenia declararon finalmente su independencia el 25 de junio de 1991. La independencia de Macedonia se declaró 84 días después, tras un referéndum en el que participó el 75% de los macedonios y en el que el 95% votó a favor de la independencia. Una de las claves que evitaron

la participación macedonia en los conflictos regionales que acontecieron posteriormente en la ex Yugoslavia fue la fórmula de referéndum elegida, cargada de una medida ambigüedad. La pregunta del referéndum reflejaba esa cultura de prevención de conflictos que siempre persiguió el país: “¿Está usted a favor de un estado soberano e independiente de Macedonia, con derecho a entrar en una futura unión de estados soberanos de Yugoslavia?” La cuestión fue cautamente escogida y, si bien en su momento fue objeto de críticas por la segunda parte de su redacción, desde la perspectiva actual resultó estar adecuadamente formulada. En resumen, la hizo menos provocativa y ayudó al éxito del referéndum. Tras el resultado positivo de la consulta, el 17 de septiembre se adoptó la Declaración de Independencia de Macedonia y el 20 de septiembre se declaró la Constitución de la República de Macedonia.

La vía pacífica de Macedonia en su salida de la Federación Yugoslava se enfrentó rápidamente a la realidad: 36.000 soldados del ENY se encontraban en suelo macedonio. Desde el momento en que Macedonia dejó la federación, las fuerzas militares yugoslavas que estaban estacionadas allí se convirtieron objetivamente en fuerzas extranjeras en el territorio de un país soberano. Aunque el ENY era todavía oficialmente un ejército federal, estaba claramente dominado por Serbia. El ejército yugoslavo permaneció siete meses más en territorio macedonio (hasta abril de 1992), interrumpiendo la soberanía del país. Macedonia guardó silencio sobre lo que suponía una ocupación “de facto” por tropas extranjeras en su territorio. Permitted socavar temporalmente su independencia, pero evitó finalmente la guerra entre serbios y macedonios. En definitiva, para fortalecer su soberanía y confirmar su independencia, la joven República de Macedonia tuvo que encontrar la manera de hacer que el ENY abandonara el país y optó por no seguir el ejemplo de Eslovenia y Croacia, que ya habían experimentado el mismo problema y comenzaron a luchar con él para expulsarlo. Macedonia eligió un camino pacífico, incluso a costa de su soberanía temporal. Finalmente, en abril de 1992, el ENY abandonó voluntariamente el territorio macedonio. La retirada de las fuerzas armadas yugoslavas ha sido interpretada históricamente como una maniobra táctica del entonces presidente serbio Slobodan Milošević, para quien mantener sus tropas en Macedonia significaba acelerar la pérdida de influencia en Bosnia, donde se esperaba un gran conflicto entre la gran minoría serbia y los bosnios y croatas. La retirada se veía entonces como algo temporal. Macedonia mantuvo silencio frente a la estrategia del presidente serbio, quien aparentemente podía dejar ir a Macedonia sin renunciar necesariamente a que más tarde se convirtiera en parte de una Gran Serbia.

Con el fin de evitar la indefensión y asegurar su independencia (el ENY trasladó a Serbia todo el armamento pesado disponible en los cuarteles macedonios, dejando a la nueva república expuesta a sus vecinos Albania, Bulgaria y Grecia), la soberanía de Macedonia requirió solicitar medidas adicionales al exterior. Una de ellas llegó con la resolución 743/93 de Naciones Unidas, que pedía el despliegue de tropas (la UNPREDEP) en las fronteras de Macedonia. El contingente de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ascendió a 1.110 miembros en su mayor dimensión (una cifra casi simbólica comparada con los 36.000 soldados yugoslavos desplegados en suelo macedonio anteriormente). Estos *cascos azules* no tenía el mandato de defender a Macedonia de una posible invasión, sino de monitorear e informar sobre la situación en las fronteras del norte y oeste de Macedonia. Sin embargo, fue crucial para las autoridades macedonias porque estas tropas estaban compuestas principalmente por soldados estadounidenses, lo que significaba el comienzo de un acercamiento entre Macedonia y Estados Unidos. Cuando la situación en Kosovo se deterioró y provocó que la OTAN interviniera en marzo de 1999 y Estados Unidos tomara partido por los albaneses de Kosovo, Macedonia ya llevaba recorrido el suficiente camino de confianza para evitar que el enfrentamiento entre serbios y albaneses le afectara hasta el punto de entrar en el conflicto.

### 3. Los conflictos étnicos entre Macedonia y Kosovo antes de 2008

Las relaciones entre Skopje y Pristina marcaron un mínimo a principios de la década de 1990. Macedonia iniciaba, de la mano de su recién estrenada independencia, un proceso de armonización interna entre macedonios eslavos y albaneses. Mientras, Kosovo vivía un punto de inflexión en sus turbulencias fruto de la represión del régimen serbio a los albanokosovares. Macedonia fue y es, desde su independencia, un país multiétnico. Además de los macedonios eslavos que comprenden el 64% de la población total, también hay 25% albaneses, 3% turcos y un 8% de romaníes, serbios y otros grupos. La gran mayoría de los macedonios hablan macedonio y son ortodoxos, al igual que los macedonios valacos y serbios. Por otro lado, la mayoría de los macedonios de etnia albanesa, romaníes y turcos son musulmanes. Mientras que los macedonios pueblan todo el país, los albaneses étnicos se concentran predominantemente en el noroeste de Macedonia, es decir, en la frontera con Kosovo y al oeste, a lo largo de la frontera con Albania. Hay albaneses macedonios que también residen en Skopje, la capital del Estado. Los serbios pueblan parte de Skopje y la región alrededor de la ciudad de Kumanovo, al norte y cerca de la frontera con Serbia. Los demás grupos étnicos están repartidos por toda Macedonia. Fue la armonización entre la mayoría eslava y la minoría albanesa el principal reto macedonio en la década de 1990, culminando en su historia de interacción durante la guerra en Kosovo.

Entre marzo de 1999 (intervención armada de la OTAN en Kosovo) y 2002 (firma de los Acuerdos de Ohrid) tuvieron lugar varios acontecimientos traumáticos que derivaron en enfrentamientos armados y pusieron en jaque las relaciones entre kosovares y macedonios. Macedonia del Norte, un país de apenas dos millones de habitantes, acogió a 245.000 refugiados albaneses que huían de Kosovo en marzo de 1999, tras el inicio de las operaciones militares aéreas de la OTAN en territorio kosovar y los desplazamientos forzados provocados por los militares y paramilitares serbios. Macedonia recibió a este ingente número de refugiados albanokosovares cuando aún no había cerrado el proceso de

integración de los albaneses macedonios dentro de sus fronteras. El riesgo de un estallido interétnico abierto estuvo presente cual “espada de Damocles” durante la primavera y verano de 1999. Del mismo modo, para los albaneses macedonios, la independencia de Yugoslavia representaba tanto una bendición como una decepción. Por un lado, con la disolución de la Yugoslavia federal y la proclamación de la independencia de Macedonia, los albaneses de Macedonia escaparon del destino de sufrimiento de sus parientes kosovares bajo el estricto gobierno de Slobodan Milošević. Dentro del nuevo sistema político de la entonces República de Macedonia pudieron influir políticamente. Al menos en teoría, los albaneses macedonios se garantizaron todos los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, una parte de los macedonios albaneses seguían considerándose ciudadanos de segunda clase y defendían abiertamente otros proyectos nacionales, como el de la denominada Gran Albania, que territorialmente incluía al menos los territorios de Albania, Kosovo, noroeste y oeste de Macedonia y Sur de Montenegro (Checa-Hidalgo, 2016). Este sentimiento albanés hizo surgir el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1999 en Macedonia, estrechamente asociado con el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK). El ELN albanomacedonio inició una lucha armada abierta en 2001, tomando el control efectivo de una franja del norte y oeste de Macedonia y llegando a unos 20 kilómetros de la capital, Skopje. En marzo de 2001, los miembros del ELN no lograron tomar la ciudad de Tetovo en un ataque abierto, pero controlaron las montañas entre Tetovo y Kosovo. Durante la primavera y el verano de 2001, decenas de macedonios étnicos fueron secuestrados por la guerrilla albanesa. Según varios informes internacionales, doce personas podrían haber sido asesinadas y enterradas en fosas comunes cerca de Neproshteno. El caso fue remitido por el gobierno de Macedonia al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia para su investigación. Otro incidente fue la emboscada de Vejce, donde guerrilleros albaneses desarmaron a siete soldados macedonios, les ejecutaron con cuchillos y quemaron sus cadáveres. Esta masacre provocó levantamientos locales contra los albaneses musulmanes en varios pueblos y ciudades de Macedonia, que incluyeron la quema y vandalismo de comercios y mezquitas. En agosto del mismo año, la policía macedonia entró en la aldea de Ljuboten, de etnia albanesa, dejando diez civiles muertos y arrestando a un centenar de personas, muchas de las cuales fueron golpeadas y torturadas mientras se encontraban bajo custodia policial, de acuerdo con una investigación posterior de *Human Rights Watch* y *Alternative Information Network* (2002).

Las tensiones interétnicas estuvieron a punto de hacer emerger una nueva guerra en la región, esta vez entre albaneses y macedonios eslavos. La mayoría de los albaneses macedonios consideraron entonces que la independencia de Macedonia del Norte y las nuevas fronteras con respecto a Serbia (que incluía entonces a Kosovo) eran una limitación antinatural en sus relaciones con los albanokosovares. Los albaneses étnicos en Macedonia percibían que los albanokosovares compartían su misma identidad cultural. De hecho, durante la época de Tito, Pristina (capital de Kosovo) era un centro regional para todos los albaneses de la antigua Yugoslavia, incluidos los de Macedonia. La Universidad de Pristina educó a muchas de las élites políticas y sociales de los albaneses macedonios.

La transformación pacífica de la sociedad macedonia y la armonización entre macedonios eslavos y albaneses fue precedida también por un período difícil de consolidación democrática. Además del conflicto interétnico mencionado, los diferentes factores que dificultaron este proceso incluyen la lucha para el reconocimiento internacional de Macedonia, la presión (principalmente griega) para que la república cambiara de nombre, la disrupción de la economía debido a las sanciones internacionales a Serbia que afectaban a Macedonia como principal socio comercial, así como el impacto de la intervención de la OTAN en Yugoslavia y la crisis de los refugiados de Kosovo.

Desde junio de 1999, la protección de los derechos de los albanokosovares estaba garantizada por UNMIK, algo que provocó el malestar de algunos sectores albaneses de Macedonia, que seguían considerándose ciudadanos de segundo nivel en su propio país. En 2001, tras los sucesivos ataques armados por parte del ELN, Macedonia dio un paso al frente apostando por una cultura de paz e implementó el Marco de Acuerdo de Ohrid, un instrumento para la gestión de la diversidad étnica (Felberbauer, 2008). La mejora de los derechos de los albaneses de Macedonia no podía seguir siendo una asignatura pendiente desde el nacimiento del nuevo Estado en 1991. En el referéndum de independencia, la participación fue del 72% y la mayoría de las personas de etnia albanesa no votó. Paradójicamente, los políticos albaneses macedonios tomaron parte activa en la nueva configuración y expertos legales albaneses participaron en la redacción de la nueva Constitución. El gobierno de coalición de 1992 encabezado por la Alianza Socialdemócrata de Branko Crvenkovski incluyó cinco ministros albaneses. Si bien los macedonios han seguido insistiendo en un Estado-nación unitario, los albaneses se han negado a ser considerados una minoría étnica en un Estado-nación macedonio y han abogado por el binacionalismo oficial. Macedonia reconoció en los años siguientes los derechos de las minorías nacionales y ha promovido progresivamente un pluralismo en los medios de comunicación, la educación en lengua materna y el poder compartido interétnico en el ámbito nacional, con un período de transición en el que no faltaron episodios violentos entre etnias.

#### **4. De la permeabilidad a la cooperación interfronteriza**

Otro punto de inflexión importante en las relaciones entre Kosovo y Macedonia del Norte ocurrió el 17 de febrero de 2008, cuando el Parlamento kosovar, de mayoría albanesa, declaró su independencia unilateral de Serbia. En el período inmediatamente posterior, Estados Unidos y los Estados miembros más influyentes de la UE, muchos de los países balcánicos y otros países del mundo, reconocieron al autoproclamado estado kosovar. Macedonia se enfrentó entonces a una situación en la que tenía que decidir si reconocer a Kosovo e interrumpir sus relaciones con Serbia, o

no reconocer a Kosovo y encender de nuevo el descontento de su minoría albanesa. Después del reconocimiento de Kosovo por parte de Estados Unidos, Macedonia reconoció la independencia de Kosovo un día después de que Serbia iniciara un procedimiento en la Asamblea General de la ONU, solicitando a la Corte Internacional de Justicia su opinión sobre la legalidad de la independencia kosovar. Si el reconocimiento hubiera tenido lugar un día antes, habría sido diferente (Daskalovski et al., 2008). Sin embargo, la República de Macedonia, con su decisión, se “ausentó” de un proceso sobre el cual el alto tribunal podría pronunciarse en contra del acercamiento entre Macedonia y Kosovo, lo que potencialmente colocaba a aquella frente a sus peligros externos e internos: desde fuera, una Serbia debilitada tras perder temporalmente Kosovo, desde dentro la presión creciente de los albaneses macedonios. Lo único que exigió Macedonia fue la garantía de que se respetaría la demarcación definitiva de los 158 kilómetros de frontera con Kosovo, según el plan Ahtisaari. Macedonia reconoció a Kosovo el 9 de octubre de 2008, junto con Montenegro (que había aprobado su independencia de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro dos años antes, el 3 de junio de 2006).

Desde entonces, la trayectoria de las relaciones bilaterales entre Kosovo y Macedonia del Norte no ha contado con grandes problemas abiertos. Kosovo está parcialmente reconocido internacionalmente, sin membresía en la ONU, con tensiones constantes en su norte dominado por los serbios, poco desarrollado económicamente y con un desempleo (especialmente juvenil) alto. Como tal, es todavía una fuente potencial de inestabilidad para toda la región, incluida Macedonia como su vecina. A medio plazo los intereses se cruzan y ese proceso de permeabilización pasa por que Macedonia del Norte y Kosovo se conviertan en socios en la UE. Los intereses de ambos apuntan también a la OTAN. Macedonia del Norte ingresó en la OTAN en 2020 tras superar el veto griego. Si los dos vecinos, junto a Serbia, se convierten en miembros de la UE y la OTAN, y si las relaciones entre Serbia y Kosovo se normalizan, el futuro de las relaciones entre Kosovo y Macedonia y la cooperación en la región en general serán muy favorables. Mientras tanto, Macedonia debe aprovechar su oportunidad de intercambio económico con Kosovo. Cualquiera que sea el desarrollo futuro de los acontecimientos en Kosovo, la República de Macedonia del Norte parece decidida a desarrollar sus relaciones con Kosovo como la vía más confiable para una coexistencia pacífica y próspera.

Desde la declaración de independencia en 2008, Kosovo hizo de la integración en la UE una de sus principales prioridades de su política exterior. Al mismo tiempo, el proceso de ingreso en la UE no puede considerarse al margen de la política exterior por su impacto significativo en el funcionamiento interno del país siguiendo la agenda de reforma europea y el proceso de alineación de sus políticas. Habiendo avanzado en los últimos años en sus esfuerzos para acercarse a la UE, sobre todo refiriéndose al Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA), Kosovo ha dado pasos para seguir allanando su camino hacia Bruselas. Pese a la neutralidad del estatus de la UE, sus pocos avances para conseguir que el diálogo entre Kosovo y Serbia siguiera en marcha y el ralentizado proceso de liberalización de visados para ciudadanos kosovares, la UE era percibida por Macedonia del Norte y Kosovo en 2023 como la alternativa más viable para estabilizar la gobernanza interna y las relaciones vecinales en los Balcanes.

Siguiendo la dinámica a favor de la integración en la UE de Kosovo y Macedonia del Norte, la agenda europea ha sido ampliamente impulsada por cada gobierno – independientemente de la orientación política de los partidos en el poder – en los últimos diez años. Este proceso paralelo ha ayudado a mejorar la percepción mutua que tienen kosovares y macedonios de sus vecinos. Acerca de Macedonia, la mayoría de los kosovares consideran “amistoso” el trato hacia Kosovo. El cambio en la política en Macedonia y la reorganización del posicionamiento político hacia la comunidad albanesa dentro del gobierno ha sido un factor clave detrás de esta percepción. El cambio de actitud se ha reflejado en la postura de Macedonia del Norte hacia algunos eventos políticos claves que involucran a Kosovo, específicamente en el diálogo político relacionado con el intercambio territorial con Serbia. Además de esto, la frecuencia de movilidad entre los ciudadanos y la cooperación comercial y cultural, especialmente en las zonas al otro lado de la frontera, ha sido catalogado como datos positivos por las partes. Alrededor del 39 por ciento de los kosovares creen que Macedonia permanece neutral hacia Kosovo. Respecto al porcentaje de kosovares que consideran a Macedonia como un país hostil, este cayó del 20% en 2016 al 13.5% en 2017 y al 8% en 2018, según el Barómetro de Seguridad de Kosovo (KCSS, 2018 y 2019).

## 5. Armonización interétnica y cooperación bilateral

En el contexto regional, Albania se ha percibido como el país de Balcanes más amistoso con Kosovo, según varias encuestas realizadas en el último decenio por el KCSS. El 86% considera a Albania como el principal socio y aliado estratégico de Kosovo. Croacia figura como el segundo socio estratégico regional de Kosovo. Alrededor del 73% de los ciudadanos ha visto a Croacia desde un prisma positivo, lo que confirma el hecho de que los kosovares perciben a Croacia, junto a Alemania, como el principal aliado dentro de la UE. Por su parte, Macedonia del Norte ha marcado una evolución positiva ascendente en los últimos años, con casi la mitad de los encuestados kosovares percibiéndola como un país amigo.

Ampliando el foco a las alianzas internacionales, la gran mayoría de los kosovares (alrededor del 86%) cree firmemente que Estados Unidos es el socio estratégico clave para Kosovo. Además, los albanokosovares se han declarado abiertamente a favor de la participación de Estados Unidos en el proceso de diálogo con Serbia. El apoyo estadounidense en los esfuerzos para completar la transformación de las Fuerzas de Seguridad de Kosovo (KSF por sus siglas en inglés) en fuerzas armadas ha tenido un gran impacto en formar la actitud positiva entre los encuestados.

Alemania ha sido clasificada en la cima de todos los países de la UE, con casi el 90% de los encuestados percibiendo al país germano como principal aliado estratégico dentro de la UE. Uno de los factores claves detrás de esta percepción positiva se deriva del enfoque de “mercado laboral abierto” que Alemania ha estado promoviendo en Kosovo. Alrededor del 70% cree que Turquía es también un socio amistoso hacia Kosovo.

Dentro de los componentes positivos apuntados en las encuestas como parte del acercamiento progresivo entre Kosovo y Macedonia del Norte destacan los programas de Cooperación Interfronteriza (Cross-border Cooperation Programmes en inglés). En opinión de kosovares y serbios (KCSS, 2019), han ayudado a fortalecer las permeabilidades positivas entre Macedonia del Norte y Kosovo en la última década (2012-2022). Tres grandes programas de Asistencia de preadhesión (conocidos como IPA) facilitados por la UE, han fortalecidos las relaciones económicas y culturales entre ambos países. Los programas IPA incluyen a tres regiones macedonias (Polog, Nordeste y Skopje) con una población total de 1.085.439 habitantes. Consta de 32 municipios más la ciudad de Skopje, incluidos 518 asentamientos (6 pueblos y 512 aldeas). El área de los programas en Kosovo incluye las regiones Este (Gjilan, Kamenuca y otras), Sur (Prizren, Suhareka, y otras) y Central (con los municipios de Pristina, Lipjan y otros), con una población de 734.049. Casi la mitad de la población macedonia y kosovar ha participado directa o indirectamente en alguno de los programas y proyectos de Cooperación Interfronteriza en los últimos 10 años. Estos programas tienen su foco en la cooperación entre los habitantes, comunidades e instituciones de las zonas limítrofes, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico, la cohesión social y cultural y el desarrollo ambiental de las comunidades (Comisión Europea, 2021).

Como parte de esa hoja de ruta compartida, Kosovo y Macedonia del Norte son miembros del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (CEFTA por sus siglas en inglés). El gobierno de Kosovo ha emprendido importantes reformas en los últimos años para fortalecer su economía y apoyar la candidatura del país a la UE. Aunque la tasa de crecimiento real está entorno al 4%, el PIB per cápita kosovar en 2019 fue de 3.986 euros, el segundo más bajo de Europa. A pesar del crecimiento sostenido, los niveles persistentes de desempleo se mantuvieron por encima del 30% en promedio entre 2013 y 2018. Por su lado, el PIB creció un 3.6% en Macedonia del Norte en 2019. Las exportaciones macedonias a Kosovo alcanzaron ese año un volumen de 332 millones de dólares, principalmente en aceites de petróleo, cemento Portland, agua, productos laminados planos de hierro o acero sin alear, mientras que los envíos de Kosovo a Macedonia del Norte supusieron 33 millones de dólares, principalmente en bienes de manufactura, productos químicos, alimentos y bebidas.

La economía interfronteriza también representó una oportunidad para Kosovo, donde las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyen el 99% de las empresas kosovares. El sector industrial más grande de la economía de Kosovo es el sector minorista, la fabricación y la construcción. Macedonia del Norte tenía 75.914 firmas activas en 2019, un 5% más que en 2018. La mayor parte, el 80.7%, corresponde a las PYME.

Desde 2009, Macedonia del Norte y Kosovo han firmado un total de 30 acuerdos bilaterales relacionados con programas de cooperación. Entre los primeros en ratificarse destacan los relacionados con la seguridad, lo que incluyó tanto el Acuerdo sobre la demarcación física de las fronteras entre ambos países (octubre de 2009) como un acuerdo de cooperación policial (diciembre de 2009) que pusiera fin a los incidentes étnicos de la década anterior. El segundo bloque de acuerdos, desarrollados entre 2009 y 2012, tienen que ver con diferentes componentes de la cooperación económica, aduanera, sanitaria, agrícola y en el campo de la energía y la protección medioambiental. El último bloque de programas de cooperación entre ambos países ha fortalecido los programas de cooperación en infraestructuras, intercambio cultural y turismo.

El acercamiento político y económico entre Kosovo y Macedonia del Norte ha contribuido además a la mejora de las relaciones e intercambios de sus sociedades civiles. En Kosovo, había más de 9.545 organizaciones de la sociedad civil registradas en 2017 y en Macedonia del Norte 15.476 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y 69 redes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en 2019. Muchas de estas organizaciones han coordinado programas conjuntos a través de las sedes que el Centro Nacional de Recursos para las OSC tiene en Kosovo y Macedonia del Norte. Los dos países toman parte de organizaciones regionales como la Red de Desarrollo de la Sociedad Civil de los Balcanes y la Oficina Regional de Cooperación Juvenil (RYCO). Estas organizaciones están apoyando a las OSC mediante el desarrollo de vínculos de cooperación con una dimensión regional.

Por último, la Cooperación cultural entre ambos territorios ha representado un componente multiplicador en los últimos años. La defensa del patrimonio cultural tangible e intangible de ambos lados es muy destacado. En Kosovo, el nivel de protección del patrimonio ligado a la cultura eslava ha aumentado en los últimos años. En la región Este han aumentado hasta 252 los sitios del patrimonio cultural (97 arqueológicos y 155 arquitectónicos) censados. Mientras, la región Sur dispone 308 sitios del patrimonio cultural, todos incluidos en la lista de lugares bajo protección permanente o temporal del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Por su parte, Macedonia del Norte ha desarrollado un rol clave en la protección del patrimonio cultural albanés, en la mejora del sentido de pertenencia y en compartir valores y tradiciones comunes. En la última década ha crecido la lista de monumentos de interés nacional y la plantilla de funcionarios destinados a velar por su protección. También se ha apoyado la financiación de proyectos de cooperación cultural y coproducciones, entre las que las cinematográficas han tenido un lugar privilegiado. Algunas, incluso, han alcanzado una proyección internacional relevante. Un ejemplo destacado de la cooperación hacia una cultura de paz es *Hive* (2021), película de la kosovar Blerta Basholli, que ha formado parte de los programas de

co-financiación entre Macedonia del Norte y Kosovo y que ha logrado varios premios internacionales (Festival de Sundance y candidatura al Oscar como mejor película en habla no inglesa).

## 6. Conclusiones

Macedonia del Norte firmó un proceso modélico de independencia al abandonar Yugoslavia en 1991 sin disparar un solo tiro. Kosovo lo hizo a través de una declaración unilateral de independencia votada por su Parlamento durante la vigente Misión de Naciones Unidas UNMIK y bajo la protección militar de KFOR (Fuerzas de Kosovo) en 2008. Ese periodo está marcado por decisiones claves por parte de macedonios y kosovares que definieron la evolución desde un enfrentamiento interétnico en la primera década del siglo XXI al rechazo a la violencia, especialmente a partir de 2011. La armonización interétnica en Macedonia y los programas de Cooperación Interfronteriza han ayudado a fortalecer las permeabilidades positivas entre Macedonia del Norte y Kosovo en esta última década (2012-2022). Como parte de esa hoja de ruta compartida, Kosovo y Macedonia del Norte son miembros de CEFTA y comparten un Centro de Recursos para las OSC que tiene oficinas en Kosovo y Macedonia. La trayectoria de las relaciones bilaterales entre ambos países no ha contado con problemas abiertos desde el cierre del problema fronterizo en 2001 y la firma de los Acuerdos de Ohrid en 2012. Ambos allanaron el camino para la integración de los albaneses en las esferas política, cultural, social y económica macedonias. Siguiendo la dinámica a favor de la integración en la UE de ambos territorios, la agenda europea ha sido impulsada por cada gobierno – con independencia del partido en el poder – en los dos países durante los últimos diez años. Debido a que Estados Unidos y la UE tienen un papel crucial en el mantenimiento de la paz en los Balcanes, como los mayores inversores en la construcción instituciones sostenibles en estos países, la influencia de ambos será altamente importante en la evolución de Kosovo y Macedonia del Norte, en particular respecto a la integración euroatlántica. A nivel interno, la gran mayoría de los partidos de Macedonia del Norte que pretenden gobernar con estabilidad, inevitablemente han incluido albaneses en sus gobiernos. En el acercamiento progresivo entre Kosovo y Macedonia del Norte han jugado un papel determinante los programas de Cooperación Interfronteriza y los grandes programas de Asistencia de preadhesión IPA, facilitados por la UE, que han fortalecido las relaciones económicas y culturales entre ambos países. Casi la mitad de la población macedonia y kosovar ha participado directa o indirectamente en alguno de los programas y proyectos de Cooperación entre ambos países en la década que va de 2012 a 2022. Macedonia del Norte y Kosovo han firmado un total de 30 acuerdos bilaterales relacionados con programas de cooperación policial, económica, aduanera, sanitaria, agrícola y para la protección medioambiental y del patrimonio cultural, principalmente. La permeabilidad positiva y la cooperación entre Kosovo y Macedonia han sido cruciales para mantener un equilibrio pacífico entre ambas en la última década. Cualquiera que sea el desarrollo futuro de los acontecimientos entre Kosovo y Serbia, la República de Macedonia del Norte parece decidida a intensificar sus relaciones con Kosovo como la vía más confiable para una coexistencia pacífica y próspera.

## 7. Referencias bibliográficas

- Armakolas, I. (2017): *State-building in postindependence Kosovo. Policy Challenges and Societal Considerations*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society. Disponible en: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/53686>
- Capussela, A. (2015): *State Building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans*, Londres, I. B. Tauris. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9780755620050.0007>
- Cramer, C. (2007): *Civil war is not a stupid thing. Accounting for violence in developing countries*, Londres, Hurst & Company.
- Checa-Hidalgo, D. (2016): “Fantasmas de un pasado reciente. Prevención de la violencia en Macedonia”, *Balkania: Revista de Estudios Balcánicos*, (7), pp. 59-78.
- Chossudovsky, M. (2005): *The Criminalization of the State: Independent Kosovo, a Territory under US-NATO Military Rule*, Global Research.
- Kalovski, Z. y D. Taleski (2008): “*The Independence of Kosovo and the Consolidation of Macedonia. A Reason to Worry?*”, *The Future of Kosovo and the Peace Process in the Western Balkans after the Decision on Independence*, 16th Workshop of the Study Group Regional Stability in South East Europe, Vienna.
- Doli, D. (2012): “The post-independence civil service in Kosovo: A message of politicization”, *International Review of Administrative Science*, 78(4), pp. 665-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00208523124559>
- Elbasani, A. (2009): “EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts”, *KFG Working Paper Series*, (2), Kolleg-Forschergruppe. Disponible en: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/36563>
- Elbasani, A. y S. Sabic Selo (2017): “Rule of Law, Corruption and Democratic Accountability in the Course of EU Enlargement”, *Journal of European Public Policy*, 25(9), pp. 1317-1335. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1315162>
- Engberg-Pedersen, L. (2008): *Local Governance in Fragile States*, Danish Institute of International Studies, Copenhagen. Disponible en: <https://gsdrc.org/document-library/local-governance-in-fragile-states>
- European Commission (2007): *2007-2013 IPA I Cross-border Cooperation Programme*, Kosovo, North Macedonia. Disponible en: <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes>

- European Commission (2014): *2014-2020 IPA II Cross-border Cooperation Programme*, Kosovo, North Macedonia. Disponible en: <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes>
- European Commission (2021): *2021-2027 IPA III Cross-border Cooperation Programme*, Kosovo, North Macedonia. Disponible en: <https://cbc-kosovo-northmacedonia.eu/programmes>
- Felberbauer, E. (2008): *Cutting or Tightening the Gordian Knot? The Future of Kosovo and the Peace Process in the Western Balkans after the Decision on Independence*, Study Group Information, Vienna. Disponible en: [https://www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_pfp16\\_10.pdf](https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/10_pfp16_10.pdf)
- Galtung, J. (1975): "Three approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. Peace, War and Defense", *Essays in Peace Research*, Volumen 2, Copenhagen.
- Hajredini, S. (2013): *Civil Service Reform in Kosovo: A Debate on Concepts, Strategies and Developments*, Group for Legal and Political Studies, Pristina. Disponible en: <http://bit.ly/2nuwAyJ>.
- Juberías, C. F. y Atanaskova, M. (2011): "Macedonia y su camino hacia la integración europea: Avances, obstáculos e implicaciones para la región balcánica", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (96), pp. 145-169. Disponible en: [https://www.cidob.org/ca/content/download/58801/1529513/version/2/file/145-170\\_CARLOS%20FLORES.pdf](https://www.cidob.org/ca/content/download/58801/1529513/version/2/file/145-170_CARLOS%20FLORES.pdf)
- Kosovar Centre for Security Studies (2018): *Kosovo Security Barometer 2018*, Pristina, KCSS.
- Kosovar Centre for Security Studies (2019): *Kosovo Security Barometer 2019*, Pristina, KCSS.
- Lebillon, P. (2003): "Buying peace and fueling war: the role of corruption in armed conflicts", *Journal of International Development*, (4), pp. 413-426. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/jid.993>
- Malorov, D. (2012): *Republic of Macedonia Foreign Policy*, European Institute, Niza, Aydin University, Estambul.
- Naciones Unidas (1993): *Consejo de Seguridad, Resolución 743/93*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (1999): *Consejo de Seguridad, Resolución 1244/1999*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Newman, E., R. Paris y O. Richmond (2009): *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, United Nations University Press, Nueva York.
- Philp, M. (2008): "Peacebuilding and corruption", *International Peacekeeping*, (15), pp. 310-327. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533310802058786>
- Ruiz-Jiménez, J. Á. (2016). *Y llegó la barbarie: Nacionalismo y juegos de poder en la destrucción de Yugoslavia*, Barcelona, Ariel.
- Sriram, CH. L. (2007): "Justice as peace? Liberal peacebuilding and Strategies of Transitional Justice", *Global Society*, (4), pp. 579-591. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13600820701562843>
- Tadic, K. (2017): *Institutions' International Templates and Political Patronage in the Recruitment of Civil Servants in Kosovo*, Kosovo Foundation for Open Society, Pristina. Disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/02/10/civil-service-in-kosovo-international-templates-and-phone-bureaucracy/>