

REFERENDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE MONTENEGRO

Por la Lic. Melina Orué, Master en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Montenegro es un pequeño país ubicado en el sureste europeo, más concretamente en los Balcanes, una zona históricamente conflictiva. Hasta 1992, formaba parte de la República Federal Socialista de Yugoslavia, y a través de un referéndum llevado a cabo el 29 de febrero de ese año, el 95.96% de los votos decidió que integraría una federación con Serbia denominada República Federal de Yugoslavia. En este primer referéndum la abstención electoral llegó al 34%, debido al boicot de minorías católicas y musulmanas y a la presión de montenegrinos pro independentistas, existiendo fuertes sospechas de fraude y manipulación, ante la falta de monitoreo internacional. En 1996, el gobierno de Milo Dukanovic (todavía en el poder) cortó de facto los lazos entre ambas, cuando Serbia estaba bajo el control de Milosevic. Montenegro dictó su propia política económica, y adoptó el marco alemán como su moneda. En la actualidad, su moneda es el euro, aunque el país no es formalmente parte de la Eurozona. En el año 2002, Serbia y Montenegro llegaron a un nuevo acuerdo para continuar con la cooperación, y al año siguiente, la Federación Yugoslava fue reemplazada por un estado unión denominado Serbia y Montenegro, posponiendo por tres años la posibilidad de un referéndum que independizara a este último. Finalmente, a partir de los resultados de la consulta popular que tuvo lugar el 21 de mayo pasado, Montenegro declaró su independencia el 3 de junio de 2006. De un total de 419.240 votos emitidos (un 86,5% del electorado), el 55,5% se pronunció a favor de la independencia, sobrepasando escasamente el 55% necesario para validar la decisión, según los estándares de la Unión Europea (UE). El referéndum fue monitoreado por cinco misiones internacionales, encabezadas por la OSCE / ODIHR, que formaron una “Misión de Observación Internacional del Referéndum”, y que concluyeron que la atmósfera previa estuvo signada por una campaña activa y mayoritariamente pacífica, “sin reportes de restricciones a los derechos civiles y políticos fundamentales”¹.

El 3 de junio, el Parlamento de Montenegro declaró la independencia del país, confirmando formalmente el resultado del referéndum. La capital de este nuevo Estado es Podgorica, y en su reciente constitución, se define como “un estado democrático, de bienestar y ecológico” con el serbio como su idioma oficial. El nuevo Estado fue rápidamente reconocido como tal internacionalmente (los Estados miembro de la Unión Europea, Estados Unidos, la Federación Rusa, etc.), logrando el reconocimiento de Serbia el 15 de junio. Además del reconocimiento, Serbia decidió facilitar la obtención también de la ciudadanía serbia para los montenegrinos, y que los estudiantes universitarios de ese país, disfruten de los mismos derechos que los serbios². Finalmente, el Estado fue reconocido como tal por la Organización de las Naciones Unidas el 29 de junio de 2006 y el jueves 20 de julio de 2006 la Argentina reconoció "como Nación libre e independiente a la República de Montenegro" (publicado en el Boletín Oficial, Decreto 908/2006).

Ahora bien, ¿por qué la independencia y cómo se llegó al referéndum? Vale la pena señalar que Montenegro ya era una república propiamente dicha bajo la constitución yugoslava, e incluso, un país independiente antes de eso, y el Estado unión del cual se separó, Serbia y Montenegro, existía meramente en nombre más que en los hechos. Desde su creación, la unión Serbia y Montenegro no era

¹ International Referendum Observation Mission, “Referendum on State-Status, Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro)”, OSCE/ODIHR, May 21st, 2006, disponible en: http://www.osce.org/documents/html/pdf/ohhtml/19150_en.pdf.html

² “Ayer, Serbia reconoció a Montenegro”, Sección Deportiva, LaNacion.com, 16 de Junio, 2006 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/815139>

popular en ninguno de los Estados Miembros. En los medios de comunicación, se lo denostaba llamándolo Estado “Frankenstein” o incluso “Solania”, haciendo referencia al papel de Javier Solana, el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, en la creación de dicho Estado³. La Unión Europea presionó para evitar cualquier tipo de independencia montenegrina, entendiendo que este hecho iba a actuar en forma negativa en Kosovo y forzaría una definición en la comunidad internacional sobre su status final antes de que se llegara a un consenso al respecto, y tuviera un efecto desestabilizante en la región. A cambio de la formación de este Estado, tanto Serbia como Montenegro obtuvieron la promesa de que podrían ingresar más rápidamente en la UE. Este proceso, sin embargo, se vio dificultado y retrasado en sucesivas oportunidades por la falta de cooperación serbia con la comunidad internacional, en temas tales como el Tribunal Criminal Internacional para la ex Yugoslavia. Como consecuencia, la UE suspendió en mayo de 2006 las negociaciones de acceso a la Unión para Serbia y Montenegro.

Los montenegrinos, por su parte, habían accedido a formar parte del Estado unión con la condición de que hubiera una cláusula que permitiera a cualquiera de las dos repúblicas comenzar su proceso independentista dentro de los tres años desde que la Carta Constitucional entrara en efecto. Esta fecha se estaba acercando. Al aproximarse esa fecha (se cumplía el 4 de febrero de 2006), algunos líderes del país entendieron que la opción era ahora o nunca. Montenegro está profundamente dividido por fuerzas independentistas y unionistas, lo que se reflejaba en las encuestas de opinión previas al referéndum, que mostraban una escasa ventaja de los independentistas, pero que de ninguna manera era decisiva. Teniendo en cuenta que difícilmente iban a poder lograr una mayoría, era muy probable que los unionistas boicotearan el referéndum para mantener la participación electoral por debajo del 50% requerido para que sea válido, lo que sí ocasionaría inestabilidad. Para evitar esto, la UE cambió su postura inicial contra la independencia montenegrina y decidió involucrarse en el proceso, insistiendo en que debían participar activamente ambos lados y que debían comprometerse a cumplir con el resultado.

La fórmula propuesta por la UE fue la que finalmente fue utilizada: participación del 50% + 1 del electorado y 55% de los votos a favor. Tanto la oposición montenegrina como Serbia aceptaron rápidamente la propuesta, creyendo que tenían grandes posibilidades de lograr que, al menos el 45% de los votos, se opusieran a la independencia. El gobierno Montenegrino fue más reticente a aceptar esta propuesta debido al escaso margen pro independentista con el que contaba, pero en la medida en que, a diferencia de Serbia, la mayoría de los votantes montenegrinos, sí estaban a favor de la incorporación del país a la UE, el gobierno no podía oponerse a proceder con un referéndum patrocinado por esta organización ya que, en caso contrario, no sólo los serbios lo hubieran boicoteado, sino que también muchos albanos, croatas, bosnios y montenegrinos lo hubieran hecho, lo que provocaría, muy probablemente, que no se llegara al 50% de participación electoral. De esta forma, ambos lados aceptaron llevar a cabo el referéndum bajo los estándares europeos y aceptar el resultado como vinculante. Estos términos también fueron aceptados por el gobierno serbio. Es necesario destacar que la fórmula propuesta por la UE con un piso del 55% fue una apuesta que podría haber resultado en una fuente de inestabilidad adicional en los Balcanes, precisamente cuando se está tratando el status final de Kosovo. Si el resultado del referéndum hubiera terminado en la zona gris comprendida entre el 50 y 55%, el gobierno montenegrino no hubiera podido declarar legalmente la independencia, lo que era una gran posibilidad, teniendo en cuenta las profundas divisiones que recorren la sociedad del país.

Ahora bien, hay una serie de cuestiones a tener en cuenta:

³ Crisis Group Europe Briefing, “Montenegro’s Referendum”, International Crisis Group, N° 42, May 30th, 2006, pág. 6, disponible en http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/b042_montenegro_s_referendum.pdf

Serbia permanece débil en el corto plazo. Si bien la “pérdida” de Montenegro estaba prevista y la opinión pública estaba preparada, es destacable el hecho de que una parte importante de la elite política serbia todavía no aprendió las lecciones de la década pasada (Kosovo) y no acepta fácilmente la realidad⁴. Para la mayoría de los serbios, la idea de que Montenegro rechazara una unión con Serbia era prácticamente impensable. Ambos países se encuentran ligados desde tiempos medievales y hay estrechas relaciones políticas, sociales y económicas entre ambos países. El rechazo de la unión con Serbia fue visto, por parte de muchos serbios y de su elite política, como un desaire. Varios medios de comunicación serbios tratan el tema del referéndum alrededor de ciertos ejes, todos ellos diseñados para reforzar el sentimiento de víctimas de los serbios: que se perdió por los pérfidos albaneses, croatas y bosnios que quieren ver la destrucción de Serbia y cuestionan el hecho de que un voto albanés o bosnio pese lo mismo que uno serbio; que la elección fue “arreglada” y que se recurrió a la falsificación de registros electorales y a la votación ilegal; y que la UE presidió y convalidó un fraude electoral⁵. La combinación de estos tres argumentos crea una atmósfera donde los nacionalistas serbios pueden mostrarse como víctimas, tanto de las traicioneras minorías étnicas como de Occidente, lo que les otorga una base para que puedan seguir interviniendo en los asuntos internos montenegrinos, por la gran cantidad de serbios que viven en dicho Estado. Se podría decir que para Serbia serán mayores las consecuencias de la separación montenegrina que para éste último. La velocidad de recuperación serbia dependerá no sólo de factores internos, sino también externos, como la cuestión del futuro status de Kosovo. Serbia ahora estará obligada a adoptar una nueva Constitución, la que había estado postergando por problemas internos, durante los últimos 5 años y forzará la realización de nuevas elecciones, hecho poco feliz para varios, sobre todo, por su relación con las negociaciones sobre el futuro estado de Kosovo. Mientras tanto, se fortalecen cada vez más el Partido Radical Serbio y el Partido Socialista de Serbia, ambos partidos opositores. Sin embargo, es altamente probable que el Primer Ministro serbio Vojislav Kostunica permanezca en el poder, a pesar de la debilidad de su gobierno, debido a que ningún partido de oposición quiere estar en el gobierno cuando Serbia pierda Kosovo, probablemente a fines de 2006.

Montenegro también permanece debilitado, debido fundamentalmente a que es una sociedad de facto dividida. No olvidemos que una década atrás, Montenegro votó para permanecer unido a Serbia. De acuerdo al censo de 2003, las minorías nacionales representan el 25% de la población total del país, por lo que este tema no debe ser descuidado. Por ejemplo, si bien las minorías nacionales están protegidas dentro de la Constitución Nacional, y el gobierno montenegrino ha aumentado su participación entre los funcionarios públicos, todavía se encuentran subrepresentadas, (apenas el 5%). Estas divisiones quedaron plasmadas en los resultados del referéndum. Del 44% que votó a favor de retener el Estado unión con Serbia, el 30% se define a sí mismo como serbios. Este sector nacionalista duro difícilmente se reconcilie totalmente con la idea de la independencia. El 14% restante, probablemente votó por razones prácticas o sentimentales, por lo que probablemente se reconcilie rápidamente con la idea de un Montenegro independiente⁶. Además, con la separación de Serbia, el gobierno de Dukanovic será el centro de las críticas, no pudiendo continuar culpando a Belgrado por los problemas que sufre el país. El gobierno tiene que entender que el apoyo por la independencia del país, no se traduce en apoyo automático a sus políticas, que en conjunto y hasta la fecha, no han logrado una considerable mejora en el estándar de vida de la población en general. Por otro lado, su

⁴ Watkins, Amadeo, “New Montenegro and Regional Stability”, Conflict Studies Research Centre, Balkan Series, Junio 2006, pág. 1

⁵ Crisis Group Europe Briefing, “Montenegro’s Referendum”, International Crisis Group, N° 42, May 30th, 2006, pág. 8, disponible en http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/b042_montenegro_s_referendum.pdf

⁶ Crisis Group Europe Briefing, “Montenegro’s Referendum”, International Crisis Group, N° 42, May 30th, 2006, pág. 6, disponible en http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/b042_montenegro_s_referendum.pdf

pequeño tamaño, bajas tasas de productividad y deficiencia en las vías de comunicación internas, dificultarán en gran medida, su existencia como Estado independiente.

Relaciones Serbia – Montenegro. Otro de los temas que debe encarar el gobierno montenegrino es la negociación con Serbia acerca de las relaciones futuras y el trabajo en conjunto. A pesar de la retórica negativa previa al referéndum, hay varias acciones que desde el punto de vista de la eficiencia, deben ser encaradas en forma conjunta (por ejemplo, embajadas duales). Si bien en los papeles formaban un solo Estado, en la práctica Serbia y Montenegro estaban separados. Las animosidades entre algunos grupos, previas al referéndum, deberían desaparecer rápidamente, sobre todo, si la elite política de ambos lados adopta una actitud madura y conciliadora. En este sentido, se pueden interpretar las declaraciones del presidente serbio Boris Tadic y del montenegrino Filip Vujanovic, que concordaron en que la “relación especial” continuaría y que los intereses y la nueva realidad política determinarían la naturaleza exacta de esa relación. Sin embargo, el Primer Ministro Serbio, Vojislav Kostunica, y los nacionalistas, protestaron enérgicamente contra los resultados, lo que puede verse en realidad, más como una cuestión de imagen, que como un deseo de desestabilizar la relación. Del mismo modo, parte de la oposición unionista montenegrina, con el apoyo de ciertos círculos nacionalistas serbios, en un principio se retractó de la promesa hecha a la UE de aceptar el resultado del referéndum. Esta posición opositora también puede atenuarse, teniendo en cuenta que puede tratarse de estrategias electorales de cara a las próximas elecciones parlamentarias que se celebrarán en el país a fines del 2006. Aceptar los resultados del referéndum, les permitiría capitalizar el sentimiento anti-occidental durante la campaña electoral y sostener que, una vez más, los serbios fueron víctimas de las grandes potencias.

Posibles consecuencias regionales. Si bien es difícil que, al menos en el corto plazo, la independencia de Montenegro conlleve consecuencias regionales, cabe pensar en otros casos que también buscan su independencia apoyándose en los mismos argumentos. Si bien es difícil sostener que casos como Montenegro y Kosovo son distintos a los de Bosnia y Herzegovina y Macedonia, en términos de precedentes, tendrá que aceptarse la diferencia, al menos por ahora. Los pedidos regionales de tratamiento igualitario (como es el caso de Bosnia y Herzegovina) ya se han hecho sentir y será interesante observar como se aplicará en algunos casos el principio de autodeterminación, y no en otros, sobre todo, cuando ambos casos están separados por apenas algunos kilómetros. Este punto adquiere particular relevancia a partir de las declaraciones del nuevo primer ministro de la República Srpska (una de las dos entidades políticas que forman Bosnia Herzegovina y está dominada por los serbios), Milorad Dodik, quien demandó, a partir del referéndum montenegrino, un referéndum propio para su pueblo que decida si quieren seguir formando parte de Bosnia Herzegovina o no⁷. Si bien Dodik se retractó cuando la Oficina del Alto Representante (el supervisor internacional de Bosnia) rechazó esta afirmación, debido a que sea cual fuere el resultado, la comunidad internacional no lo respaldaría, es destacable que se amenace con esa noción independentista como arma electoral. Recordemos que las próximas elecciones en Bosnia están programadas para octubre y algunos políticos pueden recurrir a posturas nacionalistas para incentivar el apoyo de los connacionales.

Por último, cabe agregar que el jueves 20 de julio de 2006 la Argentina reconoció "como Nación libre e independiente a la República de Montenegro" (publicado en el Boletín Oficial, Decreto 908/2006).

⁷ Citado en Transitions Online, “Bosnia-Herzegovina: Montenegrin Reverberations”, June 12th, 2006, disponible en <http://www.tol.cz/look/TOL/article.tpl?IdLanguage=1&IdPublication=4&NrIssue=171&NrSection=2&NrArticle=17285>