

Boris T. BLAGOJEVIĆ

PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO EN YUGOSLAVIA

CAPÍTULO TERCERO: Relaciones entre la federación y las repúblicas
socialistas 172

todo, la provincia se incorpora, al igual que la República, a todas las formas esenciales de realización del federalismo, fortaleciéndose, pues, su responsabilidad respecto del desarrollo de la comunidad social en su totalidad; es igualmente importante, por otra parte, su consolidación respecto a la República Socialista de Serbia, de la cual forman parte ambas provincias autónomas: Vojvodina y Kosovo. Es decir, el principio según el cual los trabajadores y ciudadanos, los pueblos y nacionalidades ejercen sus derechos soberanos en la provincia autónoma, y en la República, cuando así fuere establecido por la Constitución de la República Socialista de Serbia en interés común de los trabajadores y ciudadanos de los pueblos y nacionalidades de la República en su totalidad, sirvió de base para la delimitación de los derechos y deberes entre la República y la provincia autónoma; también influyó fundamentalmente en la transmisión de una serie de derechos y deberes de la República a la provincia, lo que condujo a un evidente acercamiento en la posición de estas dos comunidades sociopolíticas.

La particular reiteración en la Constitución del carácter de clase de la provincia, definida como una "comunidad sociopolítica autónoma, socialista, autogestora, democrática, basada en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores...", así como el hecho de que la provincia autónoma haya obtenido el derecho a la adopción de su Constitución, al igual que la República socialista, representan los elementos importantes del fortalecimiento de la posición y del papel de la provincia autónoma en el nuevo sistema constitucional.

CAPÍTULO TERCERO

RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS

DISTRIBUCIÓN DE DERECHO Y DEBERES

I

1. Causas de las relaciones federativas específicas en el periodo de 1946 a 1953.

Durante la vigencia de la Constitución de 1946, y en particular en el periodo 1946-1950, el mecanismo federativo se manifestó débilmente, para luego cambiar radicalmente la situación tomando el rumbo del verdadero

afianzamiento del federalismo. Esta trayectoria del desarrollo del federalismo en el periodo mencionado, representó una necesidad histórica dictada, en primer lugar y hasta en cierto sentido casi exclusivamente, por las condiciones objetivas en que se encontraba el país en el momento de emprender la ruta hacia la edificación autónoma del nuevo sistema social.

Después del periodo de guerra de liberación nacional, se inició en Yugoslavia una etapa de cambios revolucionarios en las relaciones socio-económicas y políticas básicas, así como la creación de las bases del orden socialista, paralelamente a la reconstrucción del país marcadamente atrasado. Estos cambios que caracterizan principalmente el periodo de 1946-1950, abarcaron, de hecho, los siguientes procesos: la transformación en la esfera de las relaciones económicas, o sea, la nacionalización de los factores básicos de la producción; la introducción de una relación específica entre el Estado y la economía y, correlativamente o como resultado de los procesos mencionados, el proceso de centralización del poder político y de las relaciones jurídico-constitucionales entre la federación y las Repúblicas, cuyas decisiones fundamentales sobre desarrollo, distribución del ingreso nacional y relaciones políticas, establece la federación. Los cambios mencionados representaron el fundamento político de la Constitución de 1946 y de las correspondientes relaciones constitucionales, de cierto carácter, entre la federación y las Repúblicas.

En Yugoslavia, el núcleo del sistema económico socialista empezó a gestarse desde la guerra de liberación nacional. En el momento de la promulgación de la Constitución de 1946, dicho núcleo estaba formado por los factores de la producción de propiedad estatal en la antigua Yugoslavia, y por los bienes confiscados al enemigo o propiedad de nuestros ciudadanos que durante la revolución colaboraron con el enemigo. Estos medios eran bastante importantes tanto por su cantidad, como por su valor.

Además, la Constitución proclamó como propiedad estatal o popular general: todas las riquezas mineras, y otras, de la tierra; las aguas, incluyendo las minerales y medicinales; las fuentes de energía natural; los medios de transporte ferroviario y aéreo, los correos, telégrafos, teléfonos y la radio.³ Las constituciones de las Repúblicas proclamaron lo mismo.

La nacionalización de los factores básicos de la producción no se efectuó con la Constitución de 1946. Ésta, sin embargo, consignaba tres principios fundamentales en virtud de los cuales podía realizarse la ampliación de la base económica socialista: primero, se proclamó la existencia de tres tipos fundamentales de propiedad sobre los factores de la producción (estatal, cooperativa y privada) como base de la organización

³ Artículo 14, párrafo 2, de la Constitución de 1946.

socioeconómica, siendo la estatal la más importante y fundamental; segundo, se previó la posibilidad de expropiación de la propiedad privada en interés general y conforme a la ley; y tercero, lo que fue más importante, también se previó la posibilidad de llevar a cabo, en virtud de la ley, la nacionalización de las ramas económicas fundamentales en interés general.

Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución, y con base en sus disposiciones, se realizó la nacionalización de todas las ramas económicas básicas. En virtud de la ley de nacionalización de las empresas privadas, del 5 de diciembre de 1946, y de las reformas y adiciones introducidas a la misma por la ley del 28 de abril de 1948, se nacionalizaron todas las empresas del sector industrial, minero, de transportes, del comercio y el sistema bancario. La nacionalización de estos medios significó, en realidad, la expropiación del capital extranjero que, en la antigua Yugoslavia, representaba el núcleo de una serie de ramas y sectores económicos.

Aparte lo anterior, tanto la reforma agraria, efectuada en los años 1945 y 1946 bajo los dos principios fundamentales según los cuales: la tierra pertenece a quienes la trabajan y, quienes la cultivan, sólo podrán poseer el máximo de tierra establecido por la ley, como el proceso de colectivización de la agricultura, a través de distintas formas de cooperativas agrícolas, señalaron un enorme avance en el camino de socialización de este sector económico, con importantes consecuencias sobre el subsiguiente desarrollo de las relaciones socioeconómicas y políticas en Yugoslavia.

La asunción de la gestión de los sectores económicos más fundamentales e importantes por parte del aparato estatal, tuvo como primera consecuencia lógica el fortalecimiento exagerado de éste. Dicho fortalecimiento se manifestó, por un lado, en la ampliación de la competencia de los órganos estatales centrales y el consiguiente crecimiento del número de órganos administrativos y, por el otro, en el desarrollo de una serie de formas estatizadas y administrativas para la organización de la economía y la gestión social. El aparato estatal, contando con el monopolio económico del Estado resultante de la propiedad sobre los factores de la producción y con la gestión de toda la producción y distribución de productos, no sólo se estaba fortaleciendo y desarrollando, sino que empezó a independizarse y a ampliar su injerencia en los demás sectores de la vida social. La federación, a través de sus órganos y con este sistema, dirigía todas las ramas económicas declaradas de importancia federal general. Dentro del marco de las ramas de importancia para la federación y las Repúblicas, los órganos federales asumían una supremacía

jerárquica frente a los órganos de las Repúblicas, así que, a éstas, les quedaron muy pocos derechos autónomos. Este sistema administrativo centralista representó el cuadro básico de funcionamiento de la estructura federativa en el periodo de 1946-1950, si bien hay que recalcar que fue históricamente condicionado e inevitable.

Este sistema duró hasta el año de 1950, en que alcanzó el punto culminante de su desarrollo, pero también el de su propia negación.

El año de 1950 representó un serio giro en el desarrollo del sistema socio-político y, en particular, de la estructura federativa. Como reacción a todos los peligros objetivos y subjetivos que representaba el sistema administrativo centralista, y como resultado de una base más desarrollada del sistema en su conjunto, desde el año de 1950 se emprendió una serie de cambios importantes que al mismo tiempo abrieron paso a un nuevo curso en el desenvolvimiento de las relaciones federativas. El punto clave de este proceso fue la adopción, en 1950, de la ley sobre gestión de las empresas económicas estatales y asociaciones económicas superiores por parte de las colectividades de trabajo. La nueva actitud del Estado hacia la economía, actitud en la que los productores directos se convierten en protagonistas básicos de los derechos de gestión de los factores de la producción y de disposición de los resultados de su trabajo, determinó entre otras cosas, también una nueva relación entre la federación y las Repúblicas.

La característica fundamental del nuevo sistema edificado con base en dicha ley fue, además de la transmisión del derecho de gestión de la economía a las organizaciones autogestoras, la transmisión paralela de facultades, en la esfera de gestión que quedaba aún en manos del Estado, de los órganos federales a los órganos del poder de las Repúblicas. La abolición de muchos ministerios federales y republicanos a través de los cuales se concretaba, particularmente en el periodo anterior, el centralismo federal, y la introducción, en su lugar, de consejos colegiados, o sea, órganos compuestos con los representantes de los organismos respectivos de las Repúblicas, la disminución de facultades de los órganos federales en favor de los órganos administrativos de las Repúblicas, la transmisión de la gestión de una serie de ramas económicas a las Repúblicas, la abolición de la división de empresas según su importancia, fueron, todos ellos, procesos que permitieron la creación de condiciones para establecer el nuevo papel y modificar la relación de las Repúblicas frente a la federación. Este nuevo aspecto de las relaciones federativas adquirió fisonomía propia con las leyes constitucionales, que ahondaron y expresaron jurídicamente todos los cambios ocurridos en el periodo 1950-1953.

2. Distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas populares conforme a la Constitución de 1946

Respecto a la aplicación del sistema de distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas en Yugoslavia, se puede constatar que con los cambios constitucionales, y con el deseo de realizar esta distribución en la forma más adecuada, se ha ido modificando el sistema mismo.

La Constitución de la República Popular Federativa de Yugoslavia de 1946 aplicó el sistema más sencillo, o sea, el de enumerar los asuntos que competen a la federación; pero la Constitución no hizo, al mismo tiempo, una distribución concreta de estos asuntos entre los distintos órganos del poder federal. La aprobación de este sistema significaba, desde luego, que competen a la federación sólo los asuntos explícitamente mencionados en la Constitución, mientras que, respecto de los demás asuntos se aceptó expresamente la hipótesis general de competencia en favor de las Repúblicas populares. En efecto, en el último párrafo del artículo 44 de la Constitución de 1946 textualmente se dice: "Fuera de estos asuntos (asuntos referidos a los derechos y deberes de la federación) las Repúblicas populares ejercen su poder en forma autónoma." Igualmente, en el artículo 9 se señala:

La soberanía de las Repúblicas populares, que son partes constitutivas de la República Popular Federativa de Yugoslavia, queda limitada únicamente por los derechos y deberes otorgados por esta Constitución a la República Popular Federativa de Yugoslavia.

Sirviéndose de esta solución técnico-jurídica, la más simple y ampliamente conocida, la Constitución, en el artículo 44, enumeró 24 grupos de asuntos de competencia federal.

En la Constitución se prevé como deber de la federación el de proteger y defender los derechos soberanos de las Repúblicas populares (artículo 9, párrafo 2) y el de proteger la seguridad, y el orden político y social de las mismas (artículo 9, párrafo 3). Consecuentemente, en la Constitución se proclama que: "es anticonstitucional todo acto dirigido contra la soberanía, igualdad de derechos y libertad nacional de los pueblos de la RPFY y sus Repúblicas populares" (artículo 10).

La Constitución no prescribió una distribución rígida de los asuntos entre la federación y las Repúblicas. Al contrario, determinó de manera relativamente elástica la línea de demarcación que fija jurídicamente

los sectores de actividad de uno y otro poder. Es decir, entre los asuntos considerados por el artículo 44 como de la competencia federal, algunos fueron reservados íntegramente a la federación, mientras que para otros se previó una competencia paralela de la federación y de las Repúblicas. Así, por ejemplo, fueron reservados a la federación sólo los asuntos de interés estatal general en materias marítima, de empresas financieras, industriales, mineras, constructoras, comerciales, forestales y agrícolas, de caminos, ríos, canales y puertos, de amnistía e indulto para aquellos delitos que se castigan por las leyes federales. La Constitución aseguró a la federación el derecho de adoptar leyes generales en materias laboral, de talleres, de seguridad social, de cooperativas y de derecho privado; leyes que deberían ser después elaboradas más detalladamente por las Repúblicas en su legislación. Finalmente, en la Constitución se enumeraba una lista de cuestiones sobre las cuales la federación señalaría sólo los principios generales y sobre cuyas bases las Repúblicas deberían adoptar sus leyes. Esta enumeración comprendía los sectores de agricultura, minería, silvicultura, caza, recursos hidráulicos, construcción, actividad económica, política de precios, salubridad, cultura física, educación, seguridad social y organización del poder estatal.

De estas consideraciones respecto a la distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas populares, resulta, como primera conclusión, el hecho de que en la Constitución de 1946 existían elementos centralistas bastante fuertes. Lo anterior, lo prueba la minuciosa enumeración de derechos y deberes de la federación en la que, en particular, es notable la superioridad numérica en el sector de la economía. En la Constitución se expresó, especialmente, la centralización de funciones económicas y planificadoras. En esta esfera no se expresan en forma suficientemente clara los derechos de las Repúblicas ni su extensión puede percibirse en las disposiciones constitucionales. Además, entre los derechos y deberes de la federación se incluye un número, no muy reducido por cierto, de aquellos que no figuran ni en la teoría ni en la práctica constitucionales de la mayoría de países federales.

Sin embargo, es también indiscutible la conclusión de que el acentuado centralismo, caracterizado por la demarcación de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas, e introducido por la Constitución de 1946, representó, realmente, sólo la consecuencia de una adecuada expresión de las condiciones objetivas en que se debatía el país en el periodo mencionado. El carácter predominantemente jurídico-estatal de la federación y el particular papel de ésta en todo el sistema político-social, fueron condicionados por la base económica, excepcionalmente baja, y la posi-

ción general del país en las relaciones internacionales, así como por toda una serie de dificultades que acompañaron el comienzo de la edificación de este sistema social esencialmente nuevo. Una gestión única, y por demás centralizada, era harto comprensible y justificada.

Sin embargo, también hay que observar que las fórmulas constitucionales eran, de todos modos, bastante amplias, y que en su marco resultaba posible superar gradualmente los elementos centralistas superfluos, y ello en un periodo relativamente breve, entre los años de 1945 y 1950, de tal forma que dicho proceso recibiría plena confirmación en los años venideros.

II

1. Cambios básicos en la sociedad yugoslava condicionantes de la nueva forma del federalismo en el periodo de 1953 a 1963

La Ley Constitucional relativa a las bases del orden político y social y a los órganos federales del poder, del 13 de enero de 1953, no significó una revisión constitucional completa. Sin embargo, introdujo en todo el sistema político-social yugoslavo una serie de cambios fundamentales, entre los cuales los relativos a la regularización de las relaciones entre la federación y las Repúblicas ocupan un lugar particular. La base socio-económica de estos cambios consistió: en la expresión más vigorosa de elementos sociales, en la superación de elementos jurídico-estatales de nuestra federación y en el proceso único de integración de la sociedad yugoslava, proceso que se desarrollaba continuamente en la plataforma de la base socioeconómica y política única del sistema socialista. Esta base hizo posible el inicio de una nueva y más elevada etapa de desarrollo de la federación yugoslava y del vínculo federativo de los pueblos y nacionalidades yugoslavos.

El punto de partida del remozado sistema constitucional federativo de nuestro país, establecido en el año de 1953, se fundó en algunas transformaciones importantes iniciadas al abandonarse gradualmente el sistema administrativo de gestión de los asuntos estatales y sociales. Entre estas transformaciones destaca particularmente, por muchas razones y especialmente por la determinación del rumbo ulterior del desarrollo de las relaciones federales, la afirmación y el reconocimiento constitucional de la propiedad social de los factores de la producción, así como de la autogestión de los trabajadores en la producción y en las comunidades locales, como fundamento político único del socialismo y del federalismo socialista.

La Ley Constitucional, e igualmente las leyes constitucionales de las Repúblicas, partían del principio según el cual la estructura nacional y cierto conjunto de relaciones jurídico-estatales entre la federación y las Repúblicas representaban, como hoy día lo siguen representando, una base real del Estado federal yugoslavo. Sin embargo, las leyes constitucionales no se detuvieron ahí. Éstas no entendían ya a la federación únicamente como una forma de unificación de las naciones y sus Estados, lo que es la característica esencial de la federación de tipo clásico, sino que, ante todo, la consideraron como protagonista de ciertas funciones sociales en una comunidad socialista única de los trabajadores yugoslavos. Este nuevo concepto de la federación quedó plasmado en el artículo 1º de la Ley Constitucional, según el cual: “La República Federativa Popular de Yugoslavia es un Estado socialista, democrático, federativo, de pueblos soberanos e iguales en derechos”. Las Repúblicas populares no se consideraban sólo como entidades nacionales, si bien conservaban esta particularidad propia; por sus características básicas y por sus funciones, eran, cada vez más, comunidades específicas —determinadas y viculadas por el territorio— económicas, culturales, educacionales y sociales de los trabajadores de Yugoslavia. Las Repúblicas, aunque manteniendo su carácter jurídico-estatal que emanaba de la aún existente estructura federal, se iban transformando, paulatinamente pero cada vez en mayor medida, en formas de unificación social y realización de la soberanía de los trabajadores. En Yugoslavia, según las leyes constitucionales, la soberanía era una calidad immanente y exclusiva de los trabajadores; el pueblo trabajador unido distribuía su soberanía entre los diferentes organismos. Las funciones básicas de la soberanía, según el punto de partida de la Ley Constitucional, se realizarían en los órganos básicos del poder tales como comités populares, consejos obreros y otros órganos autogestores. Determinadas funciones de la soberanía que, por su carácter, correspondían a todos los trabajadores y a sus organizaciones autogestoras en la República popular, se realizarían a través de los organismos representativos de la República; y, finalmente, aquellas funciones de la soberanía que expresasen el interés general de todos los trabajadores de Yugoslavia, se realizarían y reunirían en una totalidad social a nivel del Estado común federativo del pueblo trabajador. La federación y las Repúblicas populares representarían, fundamentalmente, a las comunidades socialistas de los trabajadores que en ellas viviesen.

2. Distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas populares según la Ley Constitucional

Entre los desarrollos que precedieron inmediatamente a la adopción de la Ley Constitucional, y a los cuales esta ley habría de señalar la vía de su evolución posterior, merece atención particular el método de distribución de competencias entre la federación y las Repúblicas. En efecto, en aras a una distribución más clara y precisa, la Ley Constitucional federal aplica un nuevo método, más complejo pero al mismo tiempo más adecuado al carácter de las relaciones federales, pues ofrece las posibilidades de una diferenciación más nítida y consecuente de las funciones sociales básicas que realiza la federación a través de todos los órganos federales, trátase de las funciones en el ámbito de otras comunidades, o, lo que es particularmente importante, de la competencia de cada uno de los órganos federales.

La Ley Constitucional tomó como punto de partida para establecer la distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas, una determinación compleja y enumerativa de los derechos y deberes federales; en otros términos, procedió a la formulación de las funciones que aseguran la unidad del Estado federal y, esencialmente, expresan el sentido de la unificación de los pueblos yugoslavos en un Estado común. Conforme al artículo 9 de la ley, la federación tiene los siguientes derechos y deberes: defensa de la independencia e integridad territorial del Estado federal; organización de las fuerzas armadas y de la defensa del país; defensa del orden social y político; protección de la igualdad de derechos y de la unidad de los pueblos de Yugoslavia; conducción de las relaciones internacionales y regulación de las relaciones del país con el extranjero; aseguramiento de la unidad del orden social socialista y del sistema jurídico; aseguramiento de la unidad del sistema económico y del desarrollo planificado de la economía nacional en su totalidad; aseguramiento de la autogestión de los productores en la economía y de la autogestión de los trabajadores en el municipio, ciudad, distrito e instituciones; aseguramiento de las libertades y derechos democráticos de los ciudadanos y de su igualdad de derechos sin importar la nacionalidad, raza o religión; aseguramiento de la legalidad, de la aplicación uniforme de las leyes federales y de la unidad del sistema judicial.

Los derechos y deberes de la federación, así establecidos, representaban una expresión real del nuevo concepto de la federación yugoslava; la amplitud con la que se consignaron en la Ley Constitucional, demostraba el papel e importancia de la unificación de los trabajadores en un Estado

común y, al mismo tiempo, determinaba los límites de su acción. Estos límites comprendían, pues, el derecho y la obligación de defensa de la independencia y de preservación de la unidad del Estado federal; la protección del orden social y político; el mantenimiento de las relaciones exteriores; la preservación de la unidad del sistema económico-social en interés de todos los trabajadores, así como la protección de la legalidad, de las libertades individuales y de los derechos democráticos de los ciudadanos. Como tales, todos ellos representaban, en realidad, un cuadro normal dentro del cual el objeto y finalidad de la unificación de los trabajadores en un Estado común, quedaba asegurado de tal manera y en tal medida que los intereses realizables únicamente a nivel de la federación, por ella debían realizarse, y todo aquello que no resultase indispensable transferir a la federación, debía permanecer más directamente y más cerca del trabajador, protagonista único del poder soberano.

La Ley Constitucional, además de haber establecido globalmente los anteriores derechos y deberes, y afirmado el postulado de que "los derechos y deberes de la federación se ejercen por los órganos federales del poder en virtud de las atribuciones fijadas por la Constitución", logró concretar los mismos mediante su distribución entre los órganos federales del poder.⁴ De tal manera, precisó la competencia de dichos órganos, la cual no es susceptible de modificación ni ampliación fuera de los marcos establecidos por la Constitución.

Sin embargo, en el establecimiento de las competencias de los órganos federales, la Ley Constitucional no fue hasta el fondo en todos los casos. Es decir, si bien fijó íntegramente la competencia de la Asamblea Popular Federal, del presidente de la República y del Consejo Ejecutivo Federal, respecto de los órganos administrativos federales y del Tribunal Supremo sólo se concretó a establecer sus funciones generales, dejando la precisión de su competencia a otras leyes.

En cuanto a las relaciones entre la federación y las Repúblicas, revisten también importancia algunas disposiciones de la Ley Constitucional que en cierto aspecto limitan a las Repúblicas, pero que son inmanentes a la unidad estatal que implica un Estado federativo. Se trata, sobre todo, de las disposiciones relativas a la unidad del territorio estatal, económico y aduanero; a la vigencia de las leyes federales y otras disposiciones de los órganos federales en todo el territorio estatal, a la validez de los actos judiciales y administrativos y de los documentos de los órganos estatales de una República en las demás Repúblicas, y a la ciudadanía federal única. Estas disposiciones las contenía también la Constitución de 1946,

⁴ Artículo 9, párrafo 2, de la Ley Constitucional.

pero la Ley Constitucional las precisó aún más complementando algunas de entre ellas.

De esta forma, utilizando un método más completo, comparado con el aplicado por la Constitución anterior, la Ley Constitucional erigió un sistema completo del poder, señalando los límites de acción del poder federal en relación con los demás, y en particular con el de las Repúblicas, y, por último, determinando el marco de la actividad federal de tal manera que los asuntos de interés común de todos los trabajadores se realizarían a través de sus órganos comunes. El contenido mismo de los derechos y deberes confiados a la federación, aun sumariamente comparado con las soluciones correspondientes de la Constitución de 1946, confirma, sin duda alguna, esta conclusión. En este aspecto de las relaciones entre la federación y las Repúblicas, el federalismo resultó evidentemente fortalecido en la Ley Constitucional.

III

1. Características básicas de la federación y de las relaciones federativas conforme a la Constitución de 1963

La federación yugoslava representa una comunidad excepcionalmente dinámica. Sin cambiar su esencia y sus características básicas, ha experimentado una importante evolución en cuanto a las formas concretas de expresión de los distintos aspectos de unificación y vinculación de los pueblos y nacionalidades que la integran.

Esta evolución representa, entre otras cosas, una de las razones fundamentales, puede decirse, de los frecuentes cambios constitucionales que, dentro del espíritu del concepto específico de Constitución y constitucionalidad socialista, deseaban, por una parte, dar forma jurídica y retener todos aquellos cambios sobrevenidos en la realidad sociopolítica, y, por la otra, asegurar el marco y las condiciones para su posterior fortalecimiento y desarrollo. Los cambios en las relaciones federativas, en el periodo que va hasta el año de 1963, surgidos como resultado de las correspondientes mutaciones en todo el sistema sociopolítico y económico, fueron, por su carácter y alcance, en verdad tales, que exigieron cambios constitucionales indispensables en toda una serie de formas y relaciones concretas de la unificación establecida por la Ley Constitucional. Realizando, de suyo, esta función, la Constitución de 1963 dedicó una enorme atención precisamente a esta problemática, tratando de dar una expresión adecuada al nivel alcanzado por el federalismo, así como de hacer posible, con

algunas innovaciones, que la línea del desarrollo dinámico mantuviese su continuidad con vías a una unificación libre y multifacética de los pueblos y de los trabajadores.

Partiendo del hecho de que la integración socialista yugoslava es un nuevo tipo de comunidad social, en la cual todas las nacionalidades encuentran su interés común, la Constitución trató de expresar en la forma más completa el aspecto social de la federación, y de darle supremacía sobre el aspecto jurídico-estatal predominante en toda la teoría y aun en la práctica de los Estados federales.

La Constitución de 1963 afirmó el principio de la autogestión social como base de todas las formas existentes de gestión de los asuntos sociales. Como tal, este principio penetró en todo el sistema sociopolítico del país, ejerciendo un influjo decisivo en todas las esferas en que se manifestó, incluso en el problema de demarcación de las relaciones entre la federación y las Repúblicas socialistas. El punto en que se apoya el sistema de autogestión social reside en los derechos originarios de la comuna, en tanto comunidad sociopolítica básica, en los de las organizaciones laborales autogestoras y en los de otras organizaciones sociales. Según esta Constitución, las comunas y las organizaciones autónomas constituyen la base del sistema sociopolítico y, en consecuencia, a ella corresponde establecer directamente los derechos autónomos de las comunas y esas otras organizaciones que actúan, por regla general, en el territorio comunal. Como tales, las comunas y las organizaciones autónomas representan factores importantes de limitación del poder, tanto de la federación como de las Repúblicas. Aparecen como formas directas y básicas de la unificación de los trabajadores, de ahí que, en la federación yugoslava, el problema de las relaciones no se agote únicamente en las que se dan entre la federación y las Repúblicas, como ocurre en el sistema federal clásico, sino que se extienda también a aquéllas entre las comunas y organizaciones autogestoras con la federación y la República, puesto que sus derechos también están consignados en la Constitución.

La tendencia en el desarrollo del sistema yugoslavo enfoca hacia una descentralización cada vez más acentuada, y esto no sólo a favor de las Repúblicas, sino, en primer lugar, a favor de las comunas, en cuanto comunidades sociopolíticas más compactas, que ofrecen la posibilidad de realización de una nueva y más vigorosa forma de integración social, que surgiría desde abajo y se desarrollaría por medio de la acción consciente, directa y libre de todos los factores sociales interesados en una integración auténtica y no en una impuesta desde arriba y formal. Esta nueva forma del federalismo, producto directo de la edificación de las relaciones so-

ciales socialistas y del proceso de integración social, cuyas consecuencias inmediatas serían un grado superior de homogeneidad de los pueblos yugoslavos y sus comunidades sociopolíticas, y una edificación paulatina de una nueva conciencia social basada en los intereses socialistas comunes, encontró su lugar en la Constitución. Sin embargo, hay que recalcar, desde luego, que la Constitución de 1963 no trató de dar, ni podía dar, un sistema totalmente acabado de las relaciones federativas en Yugoslavia. Lo anterior lo confirman, de mejor manera, las enmiendas constitucionales adoptadas después de la promulgación de dicha Constitución, así como la nueva Constitución de 1974. La Constitución de 1963 partió del concepto del federalismo como proceso de unificación, proceso, a su vez, sometido a la ley del desarrollo y cambios permanentes, que tendría que desarrollarse ulteriormente para encontrar nuevas y más adecuadas formas e instrumentos que expresaran su realización; por lo tanto, elaboró y estableció con mayor minuciosidad algunas relaciones, mientras que de otras delineó solamente los contornos básicos, dejando amplio margen para una más libre formación en la práctica y en la aplicación de las soluciones constitucionales. Pero el anhelo por una fijación más precisa de las relaciones federativas, ahí donde fuera posible gracias al grado de desarrollo real, no fue descuidado por tal concepto, sino que, al contrario, representó una parte esencial y una premisa para el establecimiento de todo el mecanismo de funcionamiento del sistema federativo.

Para la determinación del concepto y carácter de la federación y de las Repúblicas socialistas, así como de sus relaciones mutuas, esta Constitución partió del postulado según el cual ambas representan formas específicas de unificación de los pueblos y de los trabajadores, caracterizadas como comunidades sociopolíticas esencialmente iguales en derechos y vinculadas entre sí, con derechos y deberes establecidos y delimitados por la Constitución. Conforme a tal concepto, la Constitución trató de expresar congruentemente la nueva forma del federalismo, en el cual la federación no posee únicamente las características de un mecanismo de unificación jurídico-estatal, ni el carácter de una comunidad *a priori*, superior a las Repúblicas. La Constitución concibió a la federación como una comunidad sociopolítica más amplia, que reúne diversas comunidades en las cuales se asocian los trabajadores y, de la misma manera, también las Repúblicas, éstas en tanto comunidades específicas de pueblos, nacionalidades y trabajadores. Esta Constitución, en concordancia con lo anterior, reservó a la federación el papel de protector principal de la unidad general, y ello no sólo en la esfera de la intervención estatal clásica, que sigue siendo necesaria como necesario es también el Estado;

sino incluso en la esfera de la autogestión social y de la coordinación de actividades de los factores autogestores que actúan dentro de ella.

La Constitución de 1963 reflejó, pues, el doble carácter de la federación yugoslava: primero, como Estado federativo de pueblos y nacionalidades iguales en derechos lo que ya era esencial desde el momento de su formación, y, segundo, como comunidad sociopolítica, socialista y federativa de los trabajadores, carácter al cual la Constitución trató de dar preponderancia, con objeto de desarrollarlo más a expensas del primero. Este doble carácter de la federación se manifiesta desde el principio mismo de la Constitución, en la primera parte relativa a los Principios Fundamentales. Partiendo de la descripción del proceso formativo de la comunidad federativa y subrayando los principios básicos en que ésta se funda, la Constitución admitió la definición de la federación yugoslava no sólo como República federativa de pueblos y nacionalidades libres e iguales en derechos, sino también como comunidad socialista, federativa de los trabajadores, en la cual, en interés de cada pueblo y nacionalidad por separado y de todos ellos en conjunto, se realizan y aseguran las relaciones sociales socialistas y la protección del sistema socialista de autogestión; la libertad e independencia nacionales; la fraternidad y unidad de los pueblos y la solidaridad de los trabajadores; las posibilidades y libertades para la plena expansión de la personalidad humana y para el acercamiento entre hombres y pueblos, con arreglo a sus intereses y aspiraciones, con miras a crear una cultura y una civilización cada vez más ricas de la sociedad socialista; la unificación y coordinación de los esfuerzos para desarrollar la base material de la comunidad social y del bienestar de los hombres; la asociación de las aspiraciones propias a las tendencias progresistas de la humanidad; las bases únicas del sistema económico y político para la realización de los intereses comunes y la igualdad de derechos de los pueblos y de los hombres.⁵ Elaborada la definición de la federación, y subrayados su papel y los fines para los cuales existe, la Constitución estableció, en el mismo apartado, la base para la institución de las relaciones entre la federación y las Repúblicas. Esta base quedó representada por el principio según el cual: "los trabajadores y los pueblos de Yugoslavia ejercen sus derechos soberanos en la federación, cuando esto sea en interés común y esté determinado por la Constitución, y en cuanto a todas las demás relaciones, en las Repúblicas socialistas".

⁵ Parte I de los Principios Fundamentales, Constitución de 1963.

2. Distribución de derechos y deberes entre la federación y las Repúblicas socialista conforme a la Constitución de 1963.

a) Funciones, derechos y deberes generales de la federación

La Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1963 aceptó en general el sistema de regulación, adoptado hasta entonces, de las complejas relaciones entre la federación y las Repúblicas, afirmando y ahondando, en particular, el aspecto directamente social y cooperativo del federalismo yugoslavo. Ciertas modificaciones a las formas de expresión de los elementos federativos, fueron resultado de los esfuerzos para que el grado de unidad realmente alcanzado por los pueblos y nacionalidades que viven en la federación yugoslava, se expresara y asegurase con mayor eficacia, así como para que se realizase el sentido histórico del federalismo yugoslavo, que fue, y sigue siendo, el aseguramiento de la igualdad de derechos de todos los pueblos y nacionalidades y el logro de la "unidad en la diversidad" sobre la base de relaciones sociales socialistas únicas.

En lo que se refiere al método de establecimiento de las funciones, o sea de los derechos y deberes de la federación, esta Constitución se caracterizó por una combinación de las soluciones dadas a este problema por las dos Constituciones anteriores. De este método revisten importancia algunas características: primero, la Constitución estableció las "funciones", los "derechos y deberes" y la "competencia" de la federación. Además de la determinación de estas categorías, la Constitución contenía algunas disposiciones que de una manera sintética establecían la competencia exclusiva de los órganos de la federación, dando, de este modo, una nueva solución técnica que, por su naturaleza, se situaba en el límite de los derechos y deberes, por una parte, y de las atribuciones de ciertos órganos, por la otra;⁶ segundo, todos los asuntos que la Constitución refería a la federación se establecieron mediante un método de enumeración fija, en la medida de lo posible; tercero, el término "federación" recibió en la Constitución un significado más completo. Efectivamente, por "federación" no se entendía ya sólo un conjunto de órganos e instituciones federales, sino, sobre todo, una comunidad sociopolítica que ejercía determinadas funciones de interés común para todos los pueblos y naciona-

⁶ Esta solución ha ofrecido la posibilidad de diferenciación más precisa de las distintas dimensiones de la actuación de la federación, así como de la separación explícita de los asuntos que en todos sus aspectos pertenecen a la federación, de aquellos que lo son únicamente en algunos de sus aspectos.

lidades yugoslavas, funciones que realizaba a través de sus órganos y dependencias.

Así entendida la federación, es decir, como una comunidad sociopolítica más amplia, la Constitución determinaba, en primer lugar, la categoría de funciones de la federación. Estas eran, en realidad, las funciones sociales básicas que, como tales, ya se incluían en la Ley Constitucional, y que representaban, a fin de cuentas, una expresión sintetizada de la posición y el papel de la federación, la base de su existencia y los fines por los que se han reunido sus miembros.

Las funciones básicas de la federación, según la Constitución de 1963, eran:

- la realización y el aseguramiento de la soberanía, de la integridad territorial y de la defensa de Yugoslavia;
- la seguridad interna y externa;
- la unidad económica del país y el encauzamiento y coordinación del desarrollo económico general;
- la unidad del sistema socioeconómico y político;
- la realización y el aseguramiento de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre y del ciudadano, y la coordinación de los intereses políticos, económicos, culturales y otros intereses comunes de los pueblos y ciudadanos, o sea de sus comunidades sociopolíticas.⁷

La Constitución, al establecer las relaciones entre la federación y las Repúblicas, partió, así, de la amplia determinación de las funciones de la federación. Sin embargo, de acuerdo con la idea básica del federalismo, a fin de que las relaciones federales se expresasen en la forma más completa posible en la propia Constitución, ésta fue más allá en la puntualización gradual y en la concretación de estas funciones globalmente enunciadas, partiendo del hecho de que lo anterior era necesario precisamente para su realización. El primer paso en esta dirección lo representó el establecimiento de los derechos y deberes de la federación, o, en otras palabras, la elaboración jurídica y la diferenciación de algunas de sus funciones ya fijadas. En este sentido la Constitución estableció los siguientes grupos de derechos y deberes de la federación:

⁷ El artículo 113, párrafo 2, de la Constitución, determina claramente el significado del establecimiento de los derechos y deberes de la federación, como una realización de los intereses comunes que unen a los pueblos y ciudadanos yugoslavos, expresados en las funciones de la federación.

1. protección de los derechos soberanos y de la igualdad de derechos de los pueblos y del orden sociopolítico socialista de las Repúblicas;⁸
2. aseguramiento de la soberanía, independencia, integridad territorial, seguridad y defensa de Yugoslavia y conducción de las relaciones internacionales.⁹

La Constitución yugoslava incorporó los derechos y deberes mencionados, que representan una característica inmanente a todo Estado federativo en cuanto derechos y deberes clásicos que en cada federación son base de su existencia, en la categoría de derechos y deberes exclusivos de la federación. Son exclusivos porque, dada su naturaleza, íntegramente y en todos los aspectos de su realización deben corresponder a la federación.¹⁰ Así, en estos sectores, la federación tiene el derecho y el deber exclusivos de adoptar leyes y otras prescripciones y de ejecutarlas directamente. Es directamente responsable, también, de la realización de estos derechos y deberes, cuando algunos de ellos sean otorgados a la competencia de otros órganos o dependencias estatales.¹¹

Dando su justa dimensión a los derechos y deberes exclusivos de la federación, la Constitución estableció dos de sus características jurídicas; primero, en la esfera de estos derechos, solamente los órganos federales podían adoptar prescripciones en materia de ejecución de las leyes federales; segundo, en dicha esfera, las Repúblicas podrían adoptar leyes propias sólo en cuanto fuesen autorizadas mediante ley federal.¹²

Resulta comprensible tal disposición sobre los derechos y deberes exclusivos de la federación, a causa de que, en cuanto asuntos que en todas sus dimensiones debían corresponder a la federación, sólo figuraban aquellos sin los cuales resultaría imposible el mantenimiento de la unidad y el aseguramiento de la posición de Yugoslavia en las relaciones internacionales.

Aparte estos derechos que, reiteramos, en todos sus aspectos y dimensio-

⁸ Artículo 114 de la Constitución.

⁹ Artículo 115, párrafo 1º, de la Constitución.

¹⁰ Al colocarse al Consejo de las Nacionalidades en posición igual, respecto de la del Consejo Federal, por lo que atañe a las cuestiones de su competencia autónoma y en cuanto a toma de decisiones, y preverse expresamente la responsabilidad de las Repúblicas y de la federación para la defensa de la seguridad estatal, la esfera de derechos exclusivos de la federación fue nuevamente reducida por las Enmiendas Constitucionales I y IV en favor de las Repúblicas, lo que es una confirmación más del grado de fortalecimiento del federalismo y un resultado del papel más importante de las Repúblicas en una materia que, desde siempre, pertenecía a la federación.

¹¹ Artículo 115, párrafo 2, de la Constitución.

¹² Artículo 115, párrafos 3 y 4, de la Constitución.

nes de realización correspondían a la federación, la Constitución estableció otra categoría de derechos en la cual los órganos federales tenían también una competencia exclusiva; ésta, no obstante, perceptible más claramente sólo en sus dimensiones individuales y dentro de los marcos de determinadas competencias de los órganos federales en ciertos sectores.

En este aspecto, los derechos y deberes exclusivos de la federación se previeron para los siguientes sectores:

1. Aseguramiento de la unidad del sistema económico y del sistema de distribución del producto social. Para la realización de estos derechos y deberes, la federación debía: asegurar la unidad del sistema monetario y crediticio; establecer la política de emisión de moneda y asegurar el control de la moneda en circulación; prescribir los depósitos obligatorios de los bancos en los bancos federales, así como fijar las condiciones y el modo de utilización de divisas y otras reservas semejantes y de los depósitos.¹³

2. Establecimiento del curso general de desarrollo de las relaciones socioeconómicas y de la economía. La federación contaba con una serie de atribuciones que le fueron otorgadas con objeto de establecer los fundamentos únicos del sistema de planificación del desarrollo socioeconómico del país. Fijadas globalmente, estas atribuciones comprendían: el establecimiento del curso general del desarrollo económico del país y de las relaciones básicas en la distribución del producto social; la coordinación del desarrollo de la economía y de las relaciones entre las diversas áreas y sectores económicos; el establecimiento de la orientación y de las condiciones del intercambio económico con el extranjero; la nivelación de las condiciones generales del trabajo y de la adquisición del salario, a fin de realizar el principio de la distribución según el trabajo y de auspiciar la creación de condiciones más favorables para la realización de los intereses comunes de los trabajadores, la actividad de las organizaciones laborales y las funciones de las comunidades sociopolíticas en el campo de las relaciones socioeconómicas.¹⁴ Para la ejecución de estos derechos y deberes, la federación tenía a su disposición diversos instrumentos establecidos en la Constitución tales como los planes sociales, las leyes y otras disposiciones generales, la institución de fondos y reservas sociales y toda una serie de medidas, entre otras, económicas.¹⁵

3. Aseguramiento de la unidad del sistema político, del sistema de autogestión social y de los derechos y libertades fundamentales del hom-

¹³ Artículo 116 y 117 de la Constitución.

¹⁴ Artículo 121 de la Constitución.

¹⁵ Estos instrumentos estaban previstos en el artículo 26 de la Constitución.

bre y del ciudadano. La federación realizaría estos derechos a través de una serie de atribuciones e instrumentos diversos que le garantizaban la Constitución y las leyes, actuando no sólo como expresión jurídico-estatal de la unificación de los pueblos y de los trabajadores, sino, en gran medida, como factor sociopolítico de la integración.

4. Aseguramiento del sistema de financiamiento del desarrollo económico acelerado de las Repúblicas y regiones insuficientemente desarrolladas. Al prever lo anterior como derecho y deber de la federación, la Constitución estableció, directamente, el fondo especial de la federación para financiar el desarrollo económico acelerado de las Repúblicas y regiones insuficientemente desarrolladas, dejando a la ley federal la tarea de determinar las fuentes permanentes de alimentación de dicho fondo, las condiciones particulares para obtener créditos y el modo de funcionamiento del mismo.

Esta orientación de la Constitución en el establecimiento de las atribuciones de la federación, demuestra que, en general, se reservaron a la federación sólo aquellos asuntos que, dado su carácter, era del interés común de todas las nacionalidades y Repúblicas el que se realizaran a nivel federal. Debían realizarse también, a este nivel, en aras de la igualdad de derechos de los pueblos y de la protección de la comunidad en el ámbito de las relaciones internacionales.

b) Derechos y deberes especiales de la federación en la esfera de las relaciones socioeconómicas

Aparte de establecer los derechos y deberes generales clásicos de la federación, la Constitución de 1963 contenía una regulación especial de las funciones económicas de la federación. En las constituciones anteriores, el problema de las relaciones entre la federación y las Repúblicas no se había abordado detalladamente, ya que tampoco el sistema socioeconómico en su totalidad había sido regulado constitucionalmente de manera completa. Por ello, la Constitución debió prestar mayor atención a este problema, dada su importancia excepcional y tomando en cuenta el hecho de que, en esta fase de desarrollo del federalismo, la cuestión de las relaciones económicas entre la federación y las Repúblicas se había convertido en una cuestión clave, también, de las relaciones políticas. Aquí cabe destacar que el establecimiento de derechos especiales de la federación en la esfera de las relaciones económicas no significaba la introducción de categorías jurídicas completamente nuevas o desconocidas, sino de su elevación del nivel de instrumentos y medidas de política práctica,

al nivel de normas constitucionales. Ya con anterioridad, la federación ejecutaba una serie de medidas de esta índole, principalmente a través de intervenciones políticas indispensables para lograr un desarrollo más rápido y armonioso.

Las amplias funciones económicas encomendadas a la federación condicionaron en primer lugar la necesidad de reconocerle el derecho a determinar las fuentes y el monto de los recursos indispensables para la ejecución de sus tareas. La Constitución estableció tal derecho, incluyendo una regulación relativamente precisa del empleo de estos recursos.¹⁶

Dichos recursos se utilizarían para:

- financiar las tareas directas de la federación y otorgar subvenciones a las Repúblicas;
- intervenir en la economía con objeto de coordinar las relaciones entre distintas actividades, igualar las condiciones de trabajo, asegurar la estabilidad de la economía y ampliar el intercambio con el extranjero;
- financiar un rápido desarrollo económico de las Repúblicas y regiones insuficientemente desarrolladas, y
- participar directamente en las inversiones de importancia capital para el encauzamiento del desarrollo económico de la federación, así como en las inversiones estipuladas a través de acuerdos internacionales.¹⁷

La Constitución previó, como hemos dicho, la institución de un fondo federal especial para financiar un desarrollo económico más acelerado de las Repúblicas y regiones insuficientemente desarrolladas, y ello, con objeto de asegurar las condiciones reales para la ejecución de sus derechos y obligaciones.¹⁸

En el marco de la subordinación de las funciones económicas de la federación al principio federativo, y del establecimiento de su responsabilidad para un desarrollo económico armónico, la Constitución trató de asegurar a la federación suficientes recursos para gestionar la economía en su totalidad. En este contexto surgió un grupo más de derechos económico-financieros especiales de la federación, que debían posibilitar

¹⁶ Artículo 122 de la Constitución.

¹⁷ Con la Enmienda III, el punto 4 del párrafo 2 del artículo 122 de la Constitución, fue modificado, por lo que enunciaba: "Para la realización de sus tareas y obligaciones, establecidas por la Constitución, la federación puede participar con sus recursos sólo en el financiamiento de inversiones para fines especiales, determinados por ley federal."

¹⁸ Artículo 123 de la Constitución.

la plena ejecución de sus tareas y al mismo tiempo hacer efectiva su responsabilidad en esa esfera. Estos derechos consistían en ciertas intervenciones autorizadas a la federación con objeto de que ésta pudiese realizar funciones de importancia e interés general. Entre ellos se contaban: primeramente, la facultad de la federación para prescribir determinadas obligaciones a las organizaciones laborales y a las comunidades sociopolíticas, respecto a la disponibilidad de ciertos recursos, como serían, por ejemplo, la obligación de constituir reservas de los recursos sociales y la obligación de las organizaciones laborales de utilizar una determinada parte del ingreso, de la cual disponen libremente, para la ampliación de la producción; igualmente la facultad para imponer una prohibición temporal de disponer de determinados recursos sociales a las organizaciones laborales y a las comunidades sociopolíticas, y, finalmente, la autorización a la federación para establecer, por vía normativa, las obligaciones de las organizaciones laborales y comunidades sociopolíticas en interés de la defensa nacional.¹⁹

Sin embargo, no podría decirse por lo anterior que la Constitución hubiese abierto a la federación la posibilidad de intervenciones ilimitadas, entendidas éstas, naturalmente, como una limitación a los derechos de aquellas entidades que, en principio, disponían libremente de sus recursos. Por el contrario, la propia Constitución limitó el recurso a las intervenciones, a fin de reducir las al mínimo o de que se utilizasen excepcionalmente y como última medida una vez agotados todos los demás instrumentos económicos. En tal virtud, como primera limitación, estableció de manera bastante precisa las condiciones para utilizarlas. En efecto, la Constitución condiciona el primer grupo de dichas atribuciones de la federación a la necesidad de lograr la estabilidad de la economía y el equilibrio de las relaciones establecidas en el plan social de Yugoslavia, y, el segundo grupo, a la necesidad de prevenir o eliminar trastornos en la economía y en la ejecución del plan, o en los intereses de la defensa nacional u otras necesidades extraordinarias del país. La segunda limitación esencial a la federación, consistió en la condición expresa de que la aplicación de estas medidas fuese previamente establecida por la ley.

Todas estas limitaciones debían representar una seria barrera contra la excesiva interferencia de la federación en la autonomía de las Repúblicas en el ámbito de sus relaciones económicas libres, así como también al excesivo centralismo que estas facultades podrían acarrear.

Por último, como instrumento que, junto con otros, debía facilitar a la federación su tarea de conservar la unidad del sistema económico y del

¹⁹ Artículo 124 de la Constitución.

sistema de distribución del producto social, y a fin de asegurar la igualdad de los trabajadores y de las organizaciones laborales en el manejo de los negocios y en la distribución del producto social, o, de ser necesario, la realización de las relaciones materiales establecidas por el plan social de Yugoslavia, se previó el derecho a señalar los límites dentro de los cuales las comunidades sociopolíticas podrían fijar sus ingresos y otros recursos, así como el derecho a determinar las fuentes y tipos de ingresos de todas las comunidades sociopolíticas. La federación contaba, por lo tanto, con suficientes posibilidades de intervención, a través de diversas medidas reguladoras o de otra índole, en cuanto lo requiriese su desarrollo como comunidad sociopolítica y socioeconómica única. Sin embargo, en tanto no fuere necesario, la federación debía abstenerse de intervenir en estas cuestiones.

El sentido de todas las soluciones constitucionales respecto a las relaciones económicas entre la federación y las Repúblicas, fue, ni más ni menos, y particularmente tratándose de los derechos facultativos de la federación, el de limitar las interferencias de ésta, reduciéndolas a un nivel que no perjudicara el libre desarrollo de las Repúblicas como comunidades nacionales y socioeconómicas.

La Constitución trató de colmar ciertas exigencias que se manifestaron en una etapa dada del desarrollo socioeconómico y político de la federación, como condición previa al desarrollo ulterior hacia una integración más completa. La primera de dichas exigencias consistía en el fortalecimiento de la autonomía material y, por ende, de la responsabilidad, no sólo de las Repúblicas sino también de las comunas y organizaciones laborales, a fin de crear una base material más firme para la autogestión y la realización de la igualdad de derechos, tanto de las comunidades nacionales, como de los trabajadores de todo el país. Éste fue el propósito básico de la descentralización de recursos en el seno de las Repúblicas, y de los cambios esenciales en el sistema de acumulación de fondos para el desarrollo económico, como factor que debía constituir una base firme para el proceso de integración económica. Precisamente, de este concepto de unidad económica surgió la exigencia de la regulación constitucional de una unidad más eficaz y de su encauzamiento a través de la federación, en aquellos casos necesarios para asegurar el desarrollo equilibrado de toda la comunidad, por un lado, y la preservación de la igualdad de derechos de todas las naciones y trabajadores, por el otro. Por todo lo anterior, la federación, en su papel de factor "unificador", aparece sobre todo, y cada vez más como una comunidad sociopolítica más amplia, y, cada vez menos, como un árbitro jurídico-estatal de la unidad socioeconómica.

ca. Figura, igualmente, como un elemento constitutivo esencial e indispensable en las relaciones socioeconómicas, sin el cual la unidad sería irrealizable. De ahí emana su muy importante papel en todos estos aspectos. Los cambios constitucionales ocurridos después de la proclamación de esta Constitución, continuarán expresando, aun más radicalmente, el proceso de una profunda descentralización precisamente en este sector. La Constitución de 1974 realizará, con base en estas soluciones, cambios aún más profundos en todo el sistema federativo.

IV

1. Cambios introducidos en las relaciones federativas por las enmiendas de 1967 y 1968

Con la Constitución de 1963, como hemos visto, Yugoslavia se constituyó por primera vez como “Estado federativo de pueblos voluntariamente unidos e iguales en derechos” —de ahí que los principios de voluntariedad e igualdad de derechos representen legados permanentes y características fundamentales de esta federación desde su institución hasta hoy día— y, al mismo tiempo, como “comunidad socialista, democrática, basada en la autogestión y el poder del pueblo trabajador”—. Esta segunda característica señala a la federación como forma política en la cual se realiza la socialización de las funciones del poder. En consonancia con lo anterior, la República se define como la “comunidad estatal, socialista, democrática, basada en el poder del pueblo trabajador y la autogestión”. Esta definición de la República, contenida en la Constitución de 1963, debía afirmar la mayor autonomía e influjo de la República en el sistema sociopolítico yugoslavo y, al mismo tiempo, servir de fundamento para establecer su relación con la federación conforme al nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad.

Este concepto de la Constitución federal de 1963 sobre la federación y la República, representaba el resultado de la conjugación de varios factores básicos. Primero, el proceso de descentralización del sistema político y de desarrollo de la autogestión social llegó a tal punto que también el federalismo tuvo que transformarse de manera particular; consecuentemente, la exigencia básica de la transformación ha sido la afirmación de la República como protagonista básica de todas las funciones, con excepción de aquellas que fueron, en virtud de la misma Constitución, otorgadas a la federación. Segundo, el aspecto nacional del federalismo y la cuestión nacional cobraron entonces mayor importancia.

El proceso de descentralización, en el sentido de transmisión de funciones de la federación a las Repúblicas y provincias autónomas, continuó de acuerdo con el postulado según el cual los pueblos y nacionalidades realizan sus derechos soberanos primordialmente en las Repúblicas y provincias, y a través de la federación en el caso de aquellos derechos que, siendo de interés común, pueden realizarlos mejor ésta.

En el periodo posterior a la promulgación de la Constitución de 1963 se alcanzaron notables resultados en el plano de la afirmación de la posición y del papel de las Repúblicas. Sin embargo, cabe aclarar inmediatamente que la misma Constitución, no obstante una serie de soluciones muy positivas en el campo del federalismo, contenía de todas formas ciertas deficiencias en este plano. La falla principal radicaba en el hecho de que todavía la federación se reservaba para sí grandes competencias. Esto era particularmente visible en la esfera de las relaciones socioeconómicas, donde sus funciones continuaron siendo muy extensas. Tal situación se presentaba también en el campo de la legislación, donde el centralismo se manifiesta no sólo en las innumerables materias, determinadas por la Constitución, que aún reglamentaba la federación, sino además por la elasticidad de los límites entre la legislación federal y la de las Repúblicas. Esto complicó considerablemente las relaciones federativas, llegando al grado de que la relativa autonomía con que contaban las Repúblicas se realizaba más ampliamente en el campo político y mucho menos frecuentemente en el campo de las relaciones económicas.

Debido a lo anterior, muy pronto surgió la necesidad de que ciertas normas de la Constitución, especialmente aquéllas relativas a la igualdad de derechos de los pueblos y nacionalidades y a las relaciones entre la federación y las Repúblicas, estuviesen en consonancia con los cambios experimentados en la sociedad sobre la base de los resultados alcanzados en el desarrollo de la cuestión nacional, de la propiedad social y de la autogestión. Esto se llevó a cabo en 1967 con el primer grupo de enmiendas a la Constitución. De las seis enmiendas adoptadas en aquel año, vamos a mencionar aquí sólo tres que son importantes para el desarrollo del federalismo.

La Enmienda I introdujo modificaciones respecto a la posición del Consejo de las Nacionalidades (sobre esto hablaremos más adelante en lugar aparte). Por lo que toca a los cambios en las relaciones entre las naciones y la posición de las Repúblicas, esta enmienda fortaleció la representación de los pueblos y nacionalidades, ampliando tanto sus funciones, como su composición.

Las Enmiendas III y IV modificaron ciertos aspectos de las relaciones

entre la federación y las Repúblicas. Mediante la primera se limitaron en gran medida los derechos, hasta entonces casi ilimitados, de la federación en materia de financiamiento de inversiones (sólo intervendría en aquellas que sirviesen a fines especiales determinados por ley federal), y con la segunda se procuró fortalecer la autonomía y la responsabilidad de las Repúblicas, haciéndoles extensiva la protección del orden establecido (seguridad del Estado). Esta materia, hasta entonces, había sido de la competencia exclusiva de la federación.

Estos cambios, si bien no muy numerosos, representaron el primer paso importante, después de la Constitución, hacia el fortalecimiento de la posición de las Repúblicas y de su influjo en la realización del sistema sociopolítico. Al mismo tiempo, abrieron la brecha a cambios institucionales más profundos, que habrían de efectuarse a través de las enmiendas constitucionales de 1968 y, particularmente, con las enmiendas de 1971 y la Constitución de 1974.

Desde el punto de vista del afianzamiento de la posición de las Repúblicas y de las provincias autónomas, tres grupos de las soluciones dadas por las enmiendas de 1968 revisten importancia particular.

El primer grupo se refirió al cambio de estructura de la Asamblea Federal y a la institución del Consejo de las Nacionalidades, como cámara dotada de competencia general, en lugar del anterior Consejo Federal.

El segundo grupo, desarrollando más las relaciones entre federación y Repúblicas, confirmó la ampliación de competencias de éstas. La Enmienda XVI dejó bajo la responsabilidad de las Repúblicas el cumplimiento de ciertas tareas y asuntos que antes eran de la competencia exclusiva de la federación y, además, amplió las atribuciones de las Repúblicas en materia legislativa. Finalmente, las facultades financieras de la federación fueron, de nuevo, considerablemente reducidas.

El tercer grupo de soluciones fue muy característico para el desarrollo del federalismo yugoslavo. Introdujo profundos cambios en la posición de las provincias autónomas socialistas y en la de las nacionalidades (a esto nos referimos ya cuando hablamos sobre la posición de las provincias autónomas). Lo anterior significó un gran aporte al fortalecimiento de la igualdad de derechos en la federación yugoslava.

Sin embargo, las enmiendas mencionadas no significaron el punto final en la evolución del federalismo yugoslavo, aunque tuvieron una importancia excepcional en su desarrollo. Los cambios que tuvieron lugar durante el periodo siguiente en la estructura política y económica de nuestra sociedad, impusieron la necesidad de reformas aún más profundas en el carácter y la estructura del federalismo. Esto se logró mediante las en-

miendas constitucionales de 1971 y, en particular, con la Constitución de 1974, con la cual se ha redondeado el sistema anterior de cambios parciales, aportando ciertas innovaciones y precisando una serie de soluciones que dieron forma a un sistema único de federalismo.

2. Cambios introducidos por las enmiendas de 1971 en el carácter y estructura de la federación.

El desarrollo de la federación yugoslava en los últimos años ha demostrado, más que nunca, que los cambios más profundos no habrían de lograrse sólo mediante la solución de los problemas relativos a la posición de la federación, de la República y de la provincia autónoma y a sus relaciones recíprocas. Para posibilitar a todos los pueblos y nacionalidades el disponer libre e independientemente del excedente de su trabajo, o sea, satisfacer, disponiendo de este excedente, sus necesidades culturales, sociales o de cualquier otro tipo, era preciso resolver también muchas otras cuestiones y, ante todo, aquellas que hicieran posible el fortalecimiento de la posición y el papel del trabajador en la esfera de la vida socioeconómica. Por esto, las enmiendas de 1971 ahondaron profundamente en los problemas esenciales de las relaciones socioeconómicas, y ésta fue, al mismo tiempo, la condición previa para el cambio del carácter y de las funciones de la federación.

La Enmienda XX dio una nueva definición de la federación yugoslava. En su punto 2 define a la RSFY como un Estado federal, o sea:

como comunidad estatal, de pueblos voluntariamente unidos, de sus Repúblicas socialistas, así como de las provincias autónomas de Vojvodina y Kosovo, que forman parte de la RS de Serbia, basada en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores, y como comunidad socialista, de autogestión y democrática, de los trabajadores y ciudadanos y de los pueblos y nacionalidades iguales en derechos.

Este postulado muestra algunas características fundamentales de la federación yugoslava. Aparte el voluntarismo e igualdad de derechos, autogestión y democracia, como principios permanentes sobre los cuales está basada, se caracteriza también por una reiteración más vigorosa del carácter estatal de las Repúblicas y provincias autónomas, así como del contenido de clase y del carácter de la federación. De igual importancia fue el primer punto de esta enmienda, en el sentido de la determinación

del papel y carácter de la federación, y del fortalecimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades. Efectivamente, estableció "que los trabajadores, los pueblos y nacionalidades realizarían sus derechos soberanos en las Repúblicas socialistas y en las provincias autónomas socialistas de acuerdo con sus derechos constitucionales, y en la RSFY cuando así fuere establecido por la Constitución de la RSFY en interés común". Esto, sobre todo, muestra una reducción esencial en las funciones de la federación, porque ésta realizaría sólo aquellos asuntos que representasen un interés común para pueblos, nacionalidades y todos los trabajadores, y, además, muestra un afianzamiento considerable de la posición de las Repúblicas, y provincias autónomas.

Esta concepción de la federación exigía una mayor precisión y ciertas correcciones al método de determinación de funciones, derechos y deberes de la federación. Las enmiendas precisaron los dos aspectos de la federación: como comunidad, y como conjunto de órganos federales que realizan tareas determinadas.

Las funciones de la federación como comunidad no fueron sustancialmente modificadas por las enmiendas, pero se determinaron con carácter limitativo y se presentaron con mayor relieve.

En Yugoslavia, como comunidad, sus elementos constituyentes (pueblos y nacionalidades, clase obrera y todos los ciudadanos) realizarían y asegurarían:

1. la soberanía, la igualdad de derechos y la libertad nacional, la integridad territorial, la seguridad y la autoprotección social;
2. la defensa del país y su posición internacional, así como las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales;
3. el sistema de relaciones autogestoras, socioeconómicas socialistas;
4. los fundamentos únicos del sistema político;
5. las libertades democráticas básicas y los derechos del hombre y del ciudadano;
6. la solidaridad y el seguro social de los trabajadores y ciudadanos;
7. el mercado único; y,
8. la armonización del desarrollo social y económico común y otros intereses comunes (Enmienda XXIX, punto 1).

La Enmienda XXIX, en su punto 2, señalaba que estas funciones representaban los intereses comunes y que se realizarían de distintas maneras: directamente, por conducto de órganos y dependencias de la federación, o con la participación y responsabilidad iguales de las Repú-

blicas y provincias; mediante una cooperación directa y acuerdos entre las Repúblicas y otras comunidades sociopolíticas; mediante concertaciones autogestoras y convenios sociales, así como por medio de la integración de las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones, y también con la actividad libre y multilateral de los ciudadanos.

Los derechos y deberes de la federación, los cuales debía realizar por medio de los órganos y dependencias federales, fueron reducidos en volumen por las enmiendas de 1971 en comparación con los de la Constitución de 1963, y, en particular, fueron reducidos, o mejor dicho, precisados los límites entre los derechos y deberes de la federación y los derechos y deberes de las Repúblicas y provincias autónomas.

La Enmienda XXX, párrafo 2, formuló detalladamente, en 17 puntos, los derechos y deberes que la federación ejercería por medio de los órganos y dependencias federales, derechos y deberes que, al mismo tiempo, representaban los límites de su actividad y reflejaban, en realidad, su esencia. En forma breve y general, dichos derechos y deberes de la federación podrían resumirse en los siguientes grupos:

1. *el sector de expresión y protección de la soberanía de la RSFY*: la representación de la RSFY, las relaciones internacionales y la defensa de la independencia y de la integridad territorial; 2. *el sector de relaciones socioeconómicas y políticas*: regulación de los derechos básicos de los trabajadores en las organizaciones del trabajo asociado, regulación de obligaciones y otras relaciones jurídicas de la propiedad, conformación del desarrollo económico (planificación) y protección del mercado único, creación del sistema monetario y crediticio único, determinación de las bases del sistema financiero, defensa nacional, relaciones y obligaciones internacionales, seguridad estatal y unidad del sistema jurídico, regulación de la ciudadanía y cuestiones básicas del *status* civil, vigilancia sobre el tráfico en las fronteras estatales, transporte y comunicaciones, determinación de los principios básicos de la responsabilidad penal y de las sanciones penales, así como tipificación de los delitos contra el pueblo y el Estado y contra las bases del sistema social y político, procedimiento contencioso-administrativo general y procedimientos judiciales, protección de inventos técnicos y sellos, registro y elaboración de datos estadísticos, conflictos de normas, competencias entre los órganos de varias Repúblicas y provincias, conflictos de leyes con otros países, organización y determinación de la posición de los órganos estatales, organización de las elecciones para los órganos federales y defensa de la legalidad, y constitucionalidad en relación con la Constitución Federal y las leyes federales.

Para estar en condiciones de realizar estos derechos y deberes, la

federación debía disponer de ciertos medios. Así, tenía en virtud de estas enmiendas su presupuesto en el cual se establecerían sólo sus ingresos y egresos. Para el tipo de federación yugoslava instituida en 1971, resultaba esencial definir para qué fines se podrían utilizar los ingresos de la federación; es decir, cuáles serían los egresos del país que se financiarían con el presupuesto federal. Al efecto, en la Enmienda XXXIV, punto 2, se estableció que estos recursos servirían para el financiamiento del ejército popular yugoslavo y de las tareas de defensa nacional de competencia federal; de los órganos y dependencias de la federación; de las obligaciones respecto a las Repúblicas y provincias insuficientemente desarrolladas; de los derechos básicos de los combatientes e inválidos de guerra; de las reservas que, dentro del marco de sus derechos, constituyese la federación, así como de otras necesidades que la federación financiaría conforme a la Constitución.

Esta restricción en el uso de los recursos condicionó, entonces, la necesidad de precisar las fuentes de ingresos de la federación. Estos ingresos provendrían de aduanas, tasas federales e ingresos por las actividades de sus órganos y dependencias, contribuciones de las Repúblicas y provincias autónomas mediante la cesión de una parte de sus ingresos derivados del impuesto sobre productos y servicios en el comercio.

La federación asumía en forma limitada sus obligaciones materiales y financieras y la institución de fondos. En efecto, únicamente podía hacerlo sobre dos bases: cuando lo estableciese la Constitución, o cuando las Repúblicas y provincias lo aprobasen por medio de sus asambleas.

Los cambios constitucionales efectuados en 1971, como puede observarse, disminuyeron sustancialmente las funciones, derechos y deberes de la federación, modificando al mismo tiempo la posición constitucional de las Repúblicas y de las provincias autónomas, con la ampliación, en gran escala, de sus competencias. En ello, tuvieron una importancia particular los cambios radicales operados en la esfera de las funciones económicas de la federación, que amenazaba convertirse en un foco de contradicción en las relaciones de la sociedad, en general, y en las relaciones entre las Repúblicas, en particular.

Estos cambios sirvieron de base a las transformaciones más profundas y radicales que en el federalismo yugoslavo efectuó la reciente Constitución del año de 1974. Esta Constitución partió de las más esenciales soluciones aportadas por las enmiendas de 1971, pero, en toda una serie de aspectos, fue más allá en el empeño por desarrollar aún más el nuevo concepto de federalismo y por enriquecerlo con nuevas formas de expresión.