

Boris T. BLAGOJEVIĆ

PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO EN YUGOSLAVIA

Introducción	157
CAPÍTULO PRIMERO: Creación de la federación yugoslava	158
CAPÍTULO SEGUNDO: Estructura de la federación yugoslava	164

PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO EN YUGOSLAVIA*

Introducción

La federación yugoslava tiene una gran historia a pesar de ser relativamente joven. Creada durante la Guerra de Liberación Nacional y de revolución socialista, con rasgos particulares que el mismo proceso de su creación imprimió a su naturaleza y carácter, ha atravesado durante todo su desarrollo por un proceso de cambios permanentes, los cuales se efectuaron siguiendo las transformaciones de la sociedad yugoslava en su totalidad.

Como todo sistema federal de una comunidad multinacional, el sistema yugoslavo fue establecido también sobre determinadas relaciones políticas nacionales. Estas relaciones básicas, que se expresan en la igualdad de derechos de los pueblos y nacionalidades que constituyen la federación, y en la solidaridad y unidad de los sistemas sociopolítico y socioeconómico en la comunidad federativa, han permanecido invariables desde la instauración de la federación hasta hoy día. Sin embargo, las formas concretas del sistema político, y en particular del sistema federativo fundado sobre dichas relaciones entre los pueblos, han experimentado en el periodo transcurrido, un proceso de grandes cambios.

De acuerdo con estos cambios también se modificaron y se siguen modificando las relaciones constitucionales y jurídicas entre la federación y las Repúblicas, si bien el carácter y la esencia de la federación son idénticos hasta hoy día. Basta comparar sumariamente los documentos constitucionales adoptados durante el desarrollo de la Yugoslavia socialista con las disposiciones relativas al orden federativo, para confirmar el hecho de que el federalismo, desde el momento de su implantación en el sistema político yugoslavo, atravesó por una importante evolución, y sufrió una serie de cambios muy substanciales. Muchos de éstos se han traducido en cambios jurídico-formales de la Constitución. Podría incluso tenerse la impresión de que en Yugoslavia los cambios constitucionales se han producido con excesiva frecuencia, ya que se han adoptado cuatro

* Revisó la versión en español del autor Jesús Rodríguez y Rodríguez.

constituciones (la Constitución de 1946, más tarde la Ley Constitucional de 1953, después la Constitución de 1963 y, finalmente, la Constitución de 1974). Además, la Constitución de 1963 fue modificada y completada mediante enmiendas constitucionales en tres ocasiones (1967, 1968 y 1971). Sin embargo, tal impresión no corresponde a la realidad por varias razones, entre las cuales dos son las más importantes:

Primero, la sociedad yugoslava se caracteriza por un vivo dinamismo en todas sus esferas de desarrollo. La implantación de la propiedad social de los medios de producción y de la autogestión social han dado a este dinamismo un impulso aún más fuerte, ha penetrado en todo el sistema sociopolítico determinando su carácter.

Segundo, en Yugoslavia, desde la constitución del nuevo Estado, ha sido constante el afán de que ciertos cambios en las relaciones sociales reales vayan acompañados de reformas a las normas aplicables a dichas relaciones, con el fin de evitar la conservación de las anteriores y hacer posible ulteriores transformaciones revolucionarias.

Consecuentemente, los cambios dinámicos en las relaciones sociales reales se vieron acompañados de las correspondientes reformas a la constitución y a las demás disposiciones jurídicas que institucionalizaban tales relaciones. El federalismo yugoslavo, pues, compartió el destino de todo el sistema sociopolítico, del cual es uno de los elementos más importantes.

En este trabajo intentaremos, mediante el análisis de algunas cuestiones fundamentales del orden federativo yugoslavo, mostrar cómo se ha desarrollado el federalismo en Yugoslavia y dónde y de qué manera se ha manifestado mayormente esta evolución.

CAPÍTULO PRIMERO

CREACIÓN DE LA FEDERACIÓN YUGOSLAVA

1. Primeras ideas sobre federalismo en la historia política y en la práctica de los pueblos yugoslavos.

En el estudio del federalismo yugoslavo contemporáneo es preciso partir del hecho de que la federación yugoslava tiene una historia peculiar que condicionó en gran medida sus particularidades, así como importantes diferencias respecto de otras federaciones.

La historia política del federalismo yugoslavo es relativamente larga y muy rica. Las primeras ideas sobre la necesidad de unificación de los pueblos yugoslavos en un Estado común, como condición para la existen-

cia, libertad e independencia de cada nación por separado y de todas ellas en conjunto, así como los primeros planes federalistas, surgieron paralelamente al movimiento de liberación nacional del territorio yugoslavo, y se desarrollaron, como su componente inseparable, en el curso de todo el desarrollo histórico posterior de esos pueblos. Podría aun decirse que los primeros ideólogos y protagonistas de los planes de unificación de los eslavos del sus aparecieron, en cierto sentido, ya desde el siglo xvii.

Merced a la diversidad de fines, razón por la cual ciertas fuerzas sociales se empeñaron en la creación del Estado común, y a que la burguesía no estaba preparada para la creación de un Estado yugoslavo, basado en la igualdad de derechos, la formación del primer tipo de este Estado en 1918 se hizo de una manera sumamente antidemocrática, es decir, "desde arriba", a base del entendimiento entre las élites de determinadas burguesías nacionales. El acta de unificación de los pueblos yugoslavos, impuesta por parte de la burguesía serbia, fue adoptada, y mediante ella se determinó, de antemano, la forma monárquica del gobierno, encabezada por un rey de la dinastía serbia, con una organización estatal centralista y unitaria.

La primera Constitución del Estado común, conocida como Constitución de Vidovdan, adoptada en 1921, proclamó la unidad estatal dentro del marco de un Estado unitario centralista. Este tipo de unidad estatal tenía como base la tesis ficticia de la existencia de "un pueblo con tres nombres: serbios, croatas y eslovenos". De esta manera, en la Constitución se negó la existencia de la cuestión nacional, o sea, se legalizó la desigualdad nacional y se crearon las condiciones para el desarrollo de tendencias hegemónicas de la burguesía serbia. La introducción de la organización estatal unitaria representó el mayor y fundamental desacierto en la creación del reino de los serbios, croatas y eslovenos. Ello fue también lo que determinaría en forma definitiva el desarrollo posterior de esta comunidad estatal artificial recién creada.

La opresión de las naciones y la negación de los derechos nacionales representaban las características básicas de la vida en el nuevo Estado. Para obtener protectores, la burguesía empezó inmediatamente a buscar apoyo en los grandes Estados imperialistas, haciendo, a cambio, enormes concesiones al capital extranjero, para transformar muy pronto el reino de los serbios, croatas y eslovenos en un país semicolonial de los imperialistas extranjeros.

En tales condiciones, cuando la lucha de las fuerzas progresistas contra el sistema de ruda explotación y de desigualdad nacional se fue convir-

tiendo en compañera inseparable del desarrollo social, la idea del federalismo interesaba cada vez más a todas las fuerzas revolucionarias de las naciones yugoslavas, encabezadas por el Partido Comunista de Yugoslavia. El federalismo forma paulatinamente, entonces, una unidad inseparable con la solución de los problemas nacionales sobre bases marxistas.

2. Creación de la federación yugoslava durante la Lucha de Liberación Nacional y la revolución.

La Lucha de Liberación Nacional de los pueblos yugoslavos (1941-1945) y la cuestión nacional integraron, desde el principio, una entidad indisoluble. El levantamiento de todos los pueblos en una lucha común era posible, en realidad, gracias a la perspectiva de libertad, igualdad nacional y equidad, y viceversa, sólo a través de una lucha de liberación de todos los pueblos podría lograrse tal libertad, equidad e igualdad. Por eso, desde los primeros días de la Lucha de Liberación, el derecho de cada nación a la autodeterminación y a la creación de su Estado independiente, llegó a ser la idea rectora que guió todo el movimiento revolucionario y determinó su resultado final. A pesar de que al principio de la revolución no se había establecido de antemano la forma de organización del futuro Estado, forma que aseguraría una nueva relación de igualdad nacional y equidad, sus primeros rasgos ya se perfilaban con bastante claridad.

Uno de los primeros elementos que despejaron el camino de la construcción de la federación yugoslava, además de los comités de liberación nacional como órganos que luego servirían de base para la formación del poder en todo el nuevo Estado, fue, también, la formación de las direcciones supremas políticas y territoriales del Movimiento de Liberación Nacional. En los territorios nacionales, donde fue posible realizarlo, se formaron los primeros órganos políticos supremos de la Lucha de Liberación Nacional, los cuales, aunque todavía no se creaba formalmente ninguna entidad federal, representaron —en función del lugar y de las funciones que realizaban en aquellos territorios— los primeros gérmenes de los órganos supremos del poder de las unidades, miembros del futuro Estado federativo.

Sin embargo, el elemento más importante en el proceso de creación paulatina de la nueva federación yugoslava, antes de su constitución formal y jurídica, lo representó la formación del Consejo Antifascista de Liberación Nacional de Yugoslavia ("AVNOJ") el 26 de noviembre de 1942, como organismo político general representativo de todos

los pueblos y nacionalidades de Yugoslavia, así como órgano supremo de la Lucha de Liberación Nacional, dentro del cual se expresaron, en forma clara y consecuente, las nuevas relaciones de igualdad de derechos entre pueblos y nacionalidades.

El AVNOJ acometió desde su primera resolución y propuso como una de sus tareas básicas, la labor para el desarrollo ulterior de la unidad de esfuerzos de todos los pueblos yugoslavos por su liberación; asimismo propugnó por la creación de una futura comunidad de naciones basada en su libertad e igualdad. En esta dirección se desarrolló toda su actividad posterior.

3. Segunda sesión del AVNOJ y establecimiento jurídico-formal de la federación yugoslava.

Las decisiones de la segunda sesión del AVNOJ, celebrada el 29 de noviembre de 1943 en Jajce, sentaron los fundamentos de un nuevo Estado, esencial y completamente distinto al antiguo Estado yugoslavo unitario, centralista y antidemocrático.

La organización federativa de Yugoslavia está formulada en dos actas adoptadas en la segunda sesión del AVNOJ: en la "Declaración de la Segunda Sesión del Consejo Antifascista de Liberación Nacional de Yugoslavia" y en la "Decisión sobre la construcción de Yugoslavia fundada en el principio federativo".

La "Declaración" del AVNOJ en su parte especial contiene, ante todo, algunas constataciones acerca de la lucha de Liberación Nacional que son de importancia particular. Entre ellas, las más características son las siguientes:

1. Una de las fuentes más importantes de la fuerza de nuestra Lucha de Liberación Nacional es el hecho de que el movimiento único de liberación nacional y su ejército, surgieron del movimiento de liberación de todos nuestros pueblos. Los pueblos de Yugoslavia, en su lucha contra el ocupante, no necesitaron de acuerdos previos sobre la igualdad de derechos. Sólo tomaron las armas, empezaron a liberar a su país y con ello no únicamente obtuvieron sino aseguraron su derecho a la autodeterminación, incluyendo el derecho a la separación o a la unión con otros pueblos.

2. De esta manera se crearon no sólo las condiciones materiales y políticas generales, sino también todas las condiciones morales para la construcción de la futura comunidad fraternal, democrática y federativa

de nuestros pueblos, la nueva Yugoslavia, edificada con base en la igualdad de sus pueblos. Y por eso, precisamente hoy, cuando se encuentran ante el momento de expulsar definitivamente al ocupante de su país, los pueblos yugoslavos, con justificación, exigen que se establezca un tipo de dirección estatal que, por su composición y programa, represente la garantía de que a todos los pueblos yugoslavos les será realmente asegurada la verdadera igualdad de derechos.

La "Decisión" de edificar Yugoslavia conforme al principio federativo parte, por un lado, de los principios básicos marxista-leninista sobre la solución de la cuestión nacional, colocándolos como fundamentos de la federación, y, por el otro, de las conquistas de la guerra de liberación nacional logradas hasta entonces, las que permitieron que tales principios llegasen a su plena y real manifestación en la nueva organización estatal y social.

Conforme a lo anterior, en la "Decisión" se dice:

Con base en el derecho de cada pueblo a la autodeterminación, incluyendo el derecho a la separación o a la unión con otros pueblos, y de acuerdo con la voluntad legítima de todos los pueblos yugoslavos, testimoniada durante la guerra de liberación nacional que ha forjado una fraternidad inseparable entre los pueblos yugoslavos, el Consejo Antifascista de Liberación Nacional de Yugoslavia adopta la siguiente decisión: 1. Los pueblos jamás han reconocido ni reconocen la división de Yugoslavia por parte de los imperialistas fascistas, y han probado, en la lucha armada común, su firme voluntad de permanecer en Yugoslavia unidos en el futuro. 2. Con el fin de realizar el principio de soberanía de los pueblos de Yugoslavia, para que ésta represente realmente la verdadera patria de todos sus pueblos, y para que jamás vuelva a ser dominio de camarilla hegemónica alguna, Yugoslavia se edifica y se edificará sobre el principio federativo, que asegurará la plena igualdad de derechos de los serbios, croatas, eslovenos, macedonios y montenegrinos, así como de los pueblos de Serbia, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro, Bosnia y Hercegovina. 3. Conforme a esta edificación federativa de Yugoslavia basada en los más plenos derechos democráticos, se ha dado el hecho de que ya, desde ahora, en el curso de la guerra de liberación nacional, los órganos básicos del poder son los comités de liberación nacional y los consejos antifascistas territoriales de liberación nacional (Consejo Central de Liberación Nacional de Serbia, Consejo Antifascista Territorial de Liberación Nacional de Croacia, Consejo de Liberación Nacional de Eslovenia, Consejo An-

tifascista Territorial de Liberación Nacional de Montenegro y Boka Kotorska, Consejo Antifascista Territorial de Liberación Nacional de Sandak, órgano de iniciativa del Consejo Antifascista Territorial de Liberación Nacional de Macedonia), y el Consejo Antifascista de Liberación Nacional de Yugoslavia es el órgano representativo, ejecutivo y legislativo supremo de los pueblos de Yugoslavia, así como el representante supremo de la soberanía de los pueblos y del Estado de Yugoslavia en su totalidad. 4. A las minorías nacionales en Yugoslavia se les asegurarán todos los derechos nacionales.

De esta manera, se estableció también la existencia de seis entidades federativas de la Yugoslavia federal, lo que correspondía principalmente a su composición nacional.

Prescribiendo la organización federativa de Yugoslavia y estableciendo los principios básicos sobre los cuales aquélla se estaba edificando, el AVNOJ realizaba la única solución posible y real para la vida en común de los pueblos yugoslavos, en un Estado donde la igualdad de derechos y la equidad representan los elementos constitutivos sin los cuales dicho Estado no podría existir.

Hay que reiterar el hecho de que la federación yugoslava, aunque proclamada en la segunda sesión del AVNOJ, no quedó, a través de las decisiones de ésta, completamente elaborada como tipo estatal. En efecto, la federación se fue edificando durante todo el periodo que va desde la segunda sesión del AVNOJ hasta la liberación completa del país. El proceso de edificación de la federación se desarrolló, en este periodo, en dos procesos paralelos y complementarios. Es decir, por un lado, se efectuó el establecimiento y fortalecimiento de las entidades federativas con base en las decisiones del AVNOJ, y, por el otro, simultáneamente, se desarrolló el sistema de órganos centrales del poder, así como una división gradual de las competencias de éstos y aquéllas.

En el transcurso de la guerra de liberación nacional no se había considerado, en particular, la cuestión de la delimitación de competencias entre la federación, recién creada, y sus Estados-miembros y, en consecuencia, la materia no había sido objeto de regulación especial. Sin embargo, en la práctica, esta cuestión podía percibirse en gran medida. Así, por ejemplo, el AVNOJ, a través de sus "Instrucciones" (denominación de las directivas de los órganos supremos del poder estatal enviadas a los órganos subordinados), había regulado sólo aquellos asuntos básicos en los sectores que interesaban a todos los Estados yugoslavos miembros de la federación, es decir, aquellas cuestiones que más tarde fueron procla-

mas, por la Constitución de 1946, como comunes a toda la federación. Al mismo tiempo, los órganos del poder de las Repúblicas regulaban y realizaban, en general, todas las cuestiones de interés particular para los pueblos que las habitaban; así, puede decirse que la federación estaba casi enteramente planteada y que funcionaba como un sistema federativo completo, aun antes de la adopción de la Constitución Federal de 1946 y de las Constituciones de las Repúblicas, las cuales, con base en todo lo ya existente, establecerían y, naturalmente, regularían en detalle esta nueva relación federativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

ESTRUCTURA DE LA FEDERACIÓN YUGOSLAVA

1. La República Socialista y su posición

La República representa la base y la característica esencial de la federación yugoslava desde el momento de su surgimiento hasta hoy día.¹ Aunque el *status* constitucional de la República se ha modificado paulatinamente, de acuerdo con los cambios realizados en la esfera del federalismo durante el desarrollo del Estado y de la sociedad yugoslavos, de un federalismo centralista y eminentemente estatizado hacia un federalismo cada vez más desestatizado y descentralizado, el carácter básico de la República dentro del sistema constitucional no ha variado en esencia. Es decir, el principio nacional ha sido y sigue siendo el fundamento de la existencia de la República, como parte integrante de la federación yugoslava. Así mismo, los principios de voluntarismo e igualdad de derechos representan los principios fundamentales en los que se basan la posición y las relaciones mutuas de las Repúblicas, en todo el desarrollo constitucional de la federación.

Las constituciones de Yugoslavia confirmaron gradualmente la posición fundamental de la República determinando sus características, si bien en forma relativamente distinta. En efecto, mientras que en las constituciones anteriores de Yugoslavia y en las constituciones de las Repúblicas, la República se definía como un Estado, y el federalismo encontraba su expresión, como forma de Estado federal, en la posición y el poder de los

¹ La República Socialista Federativa de Yugoslavia está compuesta por: la RS de Bosnia y Hercegovina, la RS de Macedonia, la RS de Eslovenia, la RS de Serbia, con la Provincia Socialista Autónoma de Vojvodina y la Provincia Socialista Autónoma de Kosovo, que forman parte de ella, la RS de Croacia y la RS de Montenegro.

órganos federales y en su relación jurídico-estatal frente a las entidades federales entendidas como "Estado", o sea, como un sistema de poder, ya en la Constitución de 1963, y, en particular, en la Constitución de 1974, cristalizó el nuevo concepto de federalismo, caracterizado cada vez más por la posición y la relación de las Repúblicas socialistas entre sí, y no solamente por su posición y papel dentro de la federación ni por su relación frente a los órganos federales del poder.

Las primeras constituciones de las Repúblicas definían a la República como un Estado nacional de una determinada nación, o sea referida a determinadas nacionalidades. Las leyes constitucionales de 1953, conservando la calidad estatal como característica general de la República, omitieron formalmente el componente nacional, caracterizando a la República como "Estado del pueblo trabajador". Estas diferencias en la calificación política representaron la expresión de distintas condiciones sociopolíticas y diversos niveles de desarrollo de la cuestión nacional, o sea de las relaciones entre las naciones dentro del sistema socialista y democrático.

La Constitución de 1963 otorgó a la República mayor importancia que las constituciones anteriores. En esencia, definía de la misma manera a la República y a la federación. Así, según dicha Constitución, Yugoslavia es un "Estado federal de pueblos voluntariamente unidos e iguales en derechos" y una comunidad socialista, democrática, basada en el poder del pueblo trabajador y la autogestión". De esta manera, la Constitución confirmó el proceso de transformación de la República, pasando ésta, de entidad jurídico-estatal, a una nueva estructura sociopolítica bajo la denominación general de "comunidad sociopolítica". Desde el punto de vista político-social, la República y la federación representaban comunidades sociopolíticas del mismo tipo, no estaban, dentro del marco de sus esferas constitucionalmente establecidas, subordinadas unas a otras, sino que eran iguales en derechos e independientes. Esta relación representaba la consecuencia lógica de los principios de voluntarismo e igualdad soberana de pueblos y nacionalidades de Yugoslavia, asociados y unidos, principios que marcan las constantes y el eje del federalismo yugoslavo.

La República era, por tanto, según la Constitución de 1963, una comunidad sociopolítica de los pueblos de cada República. No sería, ya más, el Estado de una sola nación viviendo en su territorio, sino la comunidad de todas las nacionalidades, ciudadanos y trabajadores que viven y trabajan en dicho territorio.

Dos características fundamentales de la República —las de Estado y de comunidad socialista y democrática— fueron confirmadas también por

las enmiendas constitucionales adoptadas en 1971 y en particular por la Enmienda XX, la cual, en su punto 3, definió a la República como "Estado basado en la soberanía del pueblo y en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores", así como una "comunidad socialista, democrática y autogestora de los trabajadores y ciudadanos y de los pueblos y nacionalidades, iguales en derechos". A diferencia de las constituciones anteriores, la mencionada enmienda define por primera vez a la República no sólo como "comunidad autogestora" de los trabajadores y ciudadanos, sino también como comunidad de pueblos y nacionalidades iguales en derechos.

Sin embargo, la diferencia más importante entre la Constitución de 1963 y las enmiendas constitucionales de 1971, en relación con la posición de la República en el sistema constitucional, radicaba en que ésta se constituye, según dichas enmiendas, como un factor autónomo y decisivo de la federación, mientras que esta última sería la "emanación y creación" de los pueblos y nacionalidades yugoslavas, o sea, de los ciudadanos y trabajadores de todas las estructuras nacionales, siendo también una institución autónoma y particular que da y asegura fuerza e influencia a los factores que la integran.

Tal posición de las Repúblicas estaría caracterizada, también, por las nuevas disposiciones sobre la ubicación y distribución de la soberanía en la Yugoslavia federativa. Efectivamente, en tanto que en la Constitución de 1963 el problema de la soberanía en el Estado federal se resolvía en la fórmula "Los trabajadores y los pueblos de Yugoslavia realizan sus derechos soberanos en la federación en los casos señalados como de interés común por esta Constitución y, en todos los demás asuntos, en las Repúblicas socialistas" (Principios generales, Parte I, párrafo 2 de la Constitución), en la Enmienda XX, tal idea se concretó partiendo de la República. La nueva fórmula diría:

Los trabajadores, los pueblos y nacionalidades realizan sus derechos soberanos en las Repúblicas socialistas y en las provincias autónomas socialistas, de acuerdo con sus derechos constitucionales, y, en la República Socialista Federativa de Yugoslavia, en todo aquello que, siendo de interés común, esté establecido en la Constitución de la RSFY (Enmienda XX, punto 1).

La Constitución de la RSF de Yugoslavia del 21 de febrero de 1974 parte, por lo que se refiere a la posición de la República socialista, de las soluciones fundamentales dadas por las enmiendas constitucionales de 1971. En este sentido, confirma el concepto del federalismo, basado en

el papel, substancialmente reforzado, y en la responsabilidad de las Repúblicas y provincias autónomas en la realización de las funciones de la federación.

Aceptando la definición de la República como "Estado basado en la soberanía del pueblo y en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores, y comunidad socialista, democrática y autogestora de los trabajadores y ciudadanos y de los pueblos y nacionalidades, iguales en derechos", así como el postulado de las enmiendas constitucionales sobre la ubicación de la soberanía en la República, la nueva Constitución va más allá en el reforzamiento y la elaboración de los mecanismos y formas de afirmación de la República socialista (y de la provincia autónoma), como factor decisivo en el federalismo yugoslavo.

Este enfoque constitucional de la posición y el papel de la República socialista, representa un componente esencial de la nueva forma del federalismo que, consecuentemente, se construye y confirma en Yugoslavia, y que se expresa ya de manera más adecuada en los principios fundamentales de la Constitución, en el párrafo que reza:

Los trabajadores, los pueblos y nacionalidades deciden en la federación conforme a los principios de concertación entre Repúblicas y provincias autónomas, de solidaridad y reciprocidad, y de participación equitativa de unas y otras en los órganos de la federación, al tenor de la presente Constitución, así como de acuerdo con el principio de responsabilidad de las Repúblicas y provincias autónomas en su propio desarrollo y en el desarrollo de la comunidad socialista en su totalidad.

Este punto de vista de la Constitución fija la base y el marco en el cual se fundan las soluciones más importantes en el campo del federalismo. Al mismo tiempo, ha determinado los cambios ulteriores respecto a la posición y al papel de la República socialista dentro del sistema federativo, y del sistema sociopolítico en su totalidad.

Efectivamente, el papel de la República, hoy día, apunta en dos direcciones básicas: primero, ha ampliado sus funciones no sólo en virtud de la disminución de las de la federación, sino también a causa de su nueva definición y de la fijación de su posición dentro del sistema político; segundo, ha adquirido un nuevo y más importante papel en la federación. Al concepto de federalismo de 1971 se ha incorporado el elemento de concertación entre las Repúblicas, por lo que la federación asume el carácter de una comunidad *sui generis* y de acuerdo social entre los miembros que la integran. Lo anterior se refleja, entre otros aspectos,

en la estructura de los órganos federales supremos, en la responsabilidad de las Repúblicas en la toma de decisiones dentro del marco de la federación, y en sus derechos y deberes establecidos por la Constitución, así como en el proceso de reforma de ésta, y en una serie de otras soluciones .

Las características fundamentales de la República socialista en el sistema constitucional contemporáneo son:

Primero, las Repúblicas son comunidades estatales;

Segundo, las Repúblicas son comunidades nacionales basadas en la soberanía del pueblo y en la igualdad de derechos de pueblos y nacionalidades;

Tercero, las Repúblicas expresan, además del elemento nacional, también el elemento de clase, ya que se constituyen como Estados fundados en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores; y

Cuarto, las Repúblicas son comunidades socialistas, autogestoras y democráticas, de los trabajadores y ciudadanos y de los pueblos y nacionalidades.

Además, cada República se caracteriza por su sistema sociopolítico, en cuanto esencia inalienable y forma garantizada, por su territorio particular, como parte integrante del territorio yugoslavo; y, por el derecho originario a su Constitución, escudo y bandera. Las Repúblicas son parte integrante de las áreas estatal, aduanera, económica y jurídica únicas de Yugoslavia.

2. La Provincia Autónoma Socialista como elemento del federalismo yugoslavo.

Las provincias autónomas representan una característica particular dentro del orden sociopolítico y del sistema constitucional de una sola de las Repúblicas socialistas miembros de la federación yugoslava: la RS de Serbia. Por lo tanto, no representan una característica general del sistema político yugoslavo, si bien le imprimen, indudablemente, un sello importante.

El desarrollo constitucional de la autonomía ha experimentado, al igual que todo el sistema político, incluido el federalismo, una serie de cambios como elemento esencial de la estructura de aquél. Sufrió grandes transformaciones, pero todas ellas no influyeron sobre la base de la existencia, esencia y número de las entidades autónomas, así como tampoco sobre el carácter de la autonomía y su función en el marco de la estructura política y de las relaciones existentes.

La primera base de la autonomía fue establecida, en nuestro caso, desde la guerra de liberación nacional y revolución. Al reconocer el principio de autodeterminación y respeto a los derechos de todas las nacionalidades y grupos étnicos, las fuerzas políticas dirigentes permitían, en consecuencia, la realización de estos derechos respecto de las nacionalidades, es decir, de los ciudadanos que vivían en Vojvodina, donde, en su mayoría, habita el pueblo serbio junto con los miembros de diversas otras nacionalidades eslavas y no eslavas, así como en la región de Kosovo-Metohija, donde, ya desde la época de la formación del primer Estado yugoslavo (1918), la mayoría de la población era, aparte de los serbios y montenegrinos, albanesa, en tanto que nación especial que, al mismo tiempo, constituía una minoría nacional, debido a que étnicamente pertenece a uno de los países vecinos. Históricamente, en el territorio ser-serbio se formaron dos áreas especiales; entidades autónomas con ciertas características comunes, pero, al mismo tiempo, distintas entre sí.

La posición de estas entidades político-territoriales fue fijada desde antes de la adopción de la primera Constitución yugoslava. Es decir, por ley especial de la Asamblea Popular de Serbia, en 1945 se formaron autonomías político-territoriales en las regiones mencionadas.² Esta ley se fundó, a su vez, en el derecho y en la expresión de la voluntad de las poblaciones de Vojvodina y Kosovo-Metohija, a través de sus órganos representativos, creados en el curso de la revolución al igual que los de las unidades federales. El derecho de las naciones a la autodeterminación quedó establecido en los fundamentos de la autonomía.

La Constitución yugoslava de 1946 confirmó la existencia de estas dos entidades autónomas, garantizó sus derechos básicos y estableció los principios de su organización, así como lo hizo en relación con las Repúblicas. Las entidades autónomas lograron, más tarde, una más amplia e importante conformación en la Constitución de Serbia, así como en sus Estatutos adoptados en 1948. El centralismo, característico de todo el sistema político de entonces, se reflejó también en la posición y el papel de estos elementos en dicha estructura política.

La Ley Constitucional de Yugoslavia de 1953, las leyes constitucionales de las Repúblicas y los estatutos de las entidades autónomas, no cambiaron la esencia ni la posición básica de la provincia o de la región autónoma. La más importante innovación aportada por dichas disposiciones se refirió a la relación entre la federación y su Constitución con las entidades

² Aunque se denominaban de manera distinta —Vojvodina como Provincia Autónoma y Kosovo-Metohija como Región Autónoma— estas unidades no se diferenciaban ni por su posición ni, esencialmente, por sus funciones y organización.

autónomas, así como a la relación de la República de Serbia con las mismas y a su organización del poder. La Ley Constitucional de Yugoslavia abandonó la idea de la Constitución anterior, respecto al establecimiento de los derechos autónomos y a las bases de la organización de la autonomía. Sólo se significó como acta de creación de las entidades autónomas y como garantía de sus derechos. La Ley Constitucional de Serbia de 1954 precisó la autonomía de funciones de dichas entidades autónomas, en el sentido conceptual de que la competencia autónoma, no obstante que su contenido derive del núcleo de derechos de la República no es transferida ni delegada, sino que representa el derecho autónomo de los ciudadanos de este territorio.

La Constitución yugoslava de 1963 no modificó ni la esencia ni el concepto de tal autonomía. Definiendo a la provincia autónoma como una comunidad sociopolítica, la Constitución estableció algunas principios fundamentales sobre las provincias autónomas como comunidades sociopolíticas específicas. Estos principios fueron:

1. la República tiene el derecho de formar provincias autónomas en las regiones con composición nacional particular, o en las regiones con otras particularidades;

2. para la formación de las provincias, es menester la aprobación de la población, o sea la voluntad expresa de los ciudadanos del territorio en cuestión;

3. la provincia autónoma es siempre una comunidad sociopolítica que forma parte de una República; y

4. la Constitución de la República estipula los derechos y deberes autónomos así como los principios fundamentales de organización de la provincia.

La provincia autónoma era, según la Constitución de 1963, una creación de la Constitución de la República, pero la federación conservaba la decisión respecto a la existencia misma o a la supresión de la autonomía, en el sentido de que "la creación o supresión de la Provincia Autónoma entra en vigor cuando lo confirma la Constitución de Yugoslavia".

Los cambios constitucionales de 1968 introdujeron innovaciones substanciales respecto a la posición y forma de la autonomía.

En relación con el *status* de la autonomía, los cambios más importantes fueron los dos siguientes: mediante el primero, las enmiendas volvieron al concepto de la primera constitución yugoslava, según la cual las entidades autónomas eran, en el sentido jurídico-constitucional, una creación de la Constitución federal que determinaba su *status* y su forma; conforme al segundo, la provincia autónoma se constituye en una forma del federalis-

mo. La federación yugoslava se configura, entonces, como una comunidad de pueblos y nacionalidades constituidos dentro del marco de las Repúblicas, fundadas éstas, a su vez, sobre una base socialista y nacional, pero también, de pueblos y nacionalidades que viven en entidades autónomas como formas jurídico-constitucionales. De esta manera, el federalismo yugoslavo adquirió un carácter de "dos grados".

La forma constitucional de la provincia autónoma no fue modificada esencialmente por las Enmiendas de 1971, si bien se acentuó más la calidad de la provincia como elemento constitutivo del federalismo. La provincia autónoma se define, ante todo, en forma semejante a la República. Según la disposición de la Enmienda XX (punto 4) esta definición enuncia:

Las Provincias son comunidades sociopolíticas autónomas, socialistas, autogestoras, democráticas, en las cuales los trabajadores, pueblos y nacionalidades ejercen sus derechos soberanos, ejerciéndolos también en la República cuando así fuere establecido por la Constitución de la República Socialista de Serbia, en interés común de los trabajadores, pueblos y nacionalidades de la República en su totalidad.

La provincia autónoma vio ampliadas sus funciones con base en estas encomiendas y, más aún, en la Constitución de 1974, no sólo a costa de las funciones de la federación, sino también con base en las nuevas soluciones en cuanto a la posición y al papel de la república y al acercamiento a la vinculación de la provincia autónoma. Las enmiendas constitucionales de la RS de Serbia fueron más allá, en la elaboración del concepto de provincia autónoma, que las enmiendas federales, con lo cual, ésta asumió en Yugoslavia una posición socio-política y una forma sin precedente en la historia política y en el derecho constitucional. Tal posición se refleja, particularmente, en la ampliación de funciones de la provincia, en especial las legislativas y ejecutivas; en la representación directa en todos los órganos de la federación, basados, todos ellos, en la representación paritaria, en la igual posibilidad de participación en la toma de decisiones a nivel de la federación; y, en una serie de otros aspectos que caracterizan la forma contemporánea de la autonomía en Yugoslavia.

La Constitución de 1974 confirma la posición básica y el papel de la provincia autónoma socialista, establecidos por las enmiendas constitucionales. Es decir, la provincia se afirma como un elemento constitutivo del federalismo yugoslavo. Su posición se fortalece en un doble sentido: ante

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