



JOVAN DJORDJEVICH

Traducción de
JULIETA CAMPOS
y
ENRIQUE GONZÁLEZ PEDRERO

YUGOSLAVIA, DEMOCRACIA SOCIALISTA

PREFACIO DE MARCEL PRÉLOT



COLECCION



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - BUENOS AIRES

Primera edición en francés, 1959
Primera edición en español, 1961

La edición original de esta obra fue registrada, con el título *La Yougoslavie, démocratie socialiste*, por Presses Universitaires de France, París.

Derechos reservados conforme a la ley
© 1961, Fondo de Cultura Económica
Av. de la Universidad, 975 - México 12, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

PREFACIO

AUNQUE claramente fuera del campo de influencia directa del "kemalismo" y siguiendo una evolución diferente, Yugoslavia parece presentar una estructura constitucional análoga y un dinamismo político comparable a los de la Turquía de Ankara. Se vuelve uno a encontrar, en principio, una delegación vertical de poder según el tipo constitucional. La autoridad suprema está en manos de una asamblea popular que elige, por medio del voto secreto y entre sus miembros, al Presidente de la República. Una de las Cámaras, el Consejo Federal, titular además de la mayoría de las atribuciones gubernamentales, elige los 30 a 45 miembros del Consejo ejecutivo que, como el Presidente, le son responsables. Hay, pues, teóricamente, un ejecutivo dependiente, según la concepción soviética en la que la primera Constitución yugoslava —la de 1946— estaba directamente inspirada. Pero, en la práctica, el sistema es un presidencialismo de hecho. Como la personalidad de Ataturk, la de Tito domina el régimen: él es, también, el "Victorioso", el "Libertador"; el jefe del ejército, objeto de todos sus cuidados; el hombre que se enfrentó a Stalin y que primero denunció sus propensiones dictatoriales; el diplomático que las cancillerías solicitan y que las capitales esperan; es, sobre todo, el jefe del partido único, al que tiene fuertemente en sus manos y cuyo aparato controla. En verdad, toda la política yugoslava depende de él, inclusive la composición y orientación de las asambleas a las que, en principio, está sometido.

En cuanto a la doctrina, el marxismo de los comunistas yugoslavos no es leninista y, menos aún, estaliniano, ya que da del marxismo una versión diferente a la que los rusos tienen por una desviación. De él no resulta un "comunismo liberal", pues no obstante ciertas libertades reconocidas a la discusión en materia de ex-

periencias económicas, ninguna oposición ideológica puede constituirse y toda veleidad, en este sentido, es inmediatamente reprimida. En cambio, se esboza una democracia concebida no en el sentido occidental del término, del juego espontáneo de las libertades individuales y alternación de los partidos, sino en el sentido socialista de economía autónoma y de administración directa de ésta por los productores. Sin duda, hay un gobierno al lado del taller, como hubiera dicho Proudhon. O aun, para hablar esta vez como Engels, un gobierno de los hombres frente a la administración de las cosas, pero un esfuerzo notable ha sido realizado para aligerar las estructuras políticas. El Estado yugoslavo busca, a diferencia del régimen estaliniano, las condiciones mismas de su autodesaparición. ¿Cómo, en efecto, esperar que el Estado pueda ulteriormente desaparecer, cuando toma la forma de una dictadura monocrática, si se "infla" y endurece hasta el punto de constituir él mismo el obstáculo principal para la evolución hacia el régimen sin clases y sin Estado?

En cuanto a la situación, ésta es de transición. Para Tito y el "notable grupo de organizadores, teóricos y economistas" que lo rodean, la dictadura del proletariado debe convertirse efectivamente en la dictadura de las masas y no en la de una oligarquía más o menos reducida, confundida con la burocracia del Estado y la jerarquía del partido. Como simple paso hacia el cambio, no podría constituir un fin en sí, ya que el Estado saldría reforzado de su misma renovación.¹ Los medios realizados por "la democracia socialista" son, en su base, la gestión obrera y, en la cúspide, la presencia y la acción de una asamblea propia: el Consejo de productores que ejerce exclusivamente ciertos poderes y que reparte los demás equitativamente con el Consejo federal. Además, hay una clara distinción entre los poderes político y administrativo, estando este último siempre en una situación de subordinación respecto del

¹ Georges Vedel, *Les démocraties marxistes*. Cours de l'Institut d'Études politiques de Paris. Les Cours de Droit, Paris, 1953, mimeografiado, pp. 433 ss.

primero. Por último, el Estado es de estructura plurilateral; están muy avanzados el federalismo y la descentralización administrativa.

Si a ello agregamos que, sobre el plano exterior, la "vía yugoslava hacia el socialismo" se acompaña de una política de "coexistencia activa" o de "neutralidad positiva", que excluye la pertenencia de los Estados, sus partidarios, a la política de bloques, sustrayéndose a las orientaciones de Washington así como a las órdenes de Moscú, se tendrá una idea de los diversos rasgos cuya convergencia hace —a nuestros ojos— del régimen yugoslavo una especie de encrucijada intelectual e institucional.²

De cualquier manera, tal imagen, perfectamente exacta desde el punto de vista de la ciencia constitucional clásica, que interpreta los acontecimientos y la doctrina según las técnicas habituales, es netamente recusada por los teóricos del régimen yugoslavo.

Con vigor y rigor, creadores y protagonistas se niegan a aceptar la noción de categoría intermedia. Para ellos, Yugoslavia no se sitúa entre la democracia liberal y la democracia socialista; no se alía a las antiguas fórmulas y a las nuevas esperanzas; no es, entre el mundo soviético y el mundo que se reputa como libre, una especie de compromiso; Yugoslavia no se separa igualmente de la dictadura de la burguesía, realizada por la democracia parlamentaria, y de la dictadura del proletariado, que en la URSS toma la forma del Estado socialista; pero tampoco es una democracia popular en el sentido húngaro o rumano de un régimen de transición hacia la sociedad soviética. Sus instituciones son originales. Proceden de una revolución ya cumplida, según los imperativos de la verdadera democracia, mar-

² Sobre las transformaciones económicas de Yugoslavia, véase V. C. Bobrowski, *La Yougoslavie socialiste*. Armand Colin, París, 1956. Cuaderno núm. 77 de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, con un prefacio de Georges Vedel.

chando parejo con los principios bien comprendidos del marxismo auténtico.³

Como se ve, es difícil relacionar esta interpretación subjetiva del régimen yugoslavo con la construcción objetiva que antes ha sido hecha. Los juristas e investigadores políticos de Occidente no pueden admitir la existencia de una democracia en Yugoslavia sino a condición —*a priori* para ellos inaceptable— de un desorden no solamente de su vocabulario, sino de las categorías fundamentales que usan y que han extraído por medio del análisis científico.

Su finalidad de no aceptar no implica, sin embargo, una negación a examinar la otra tesis, o intentar aproximarla a la doctrina clásica. Por tanto, creemos oportuno colaborar en esta mutua confrontación publicando la obra que hoy nos honramos en presentar.

Para comprender la noción de "democracia socialista" que lo domina, hay necesidad, nos parece, de admitir en un principio la afirmación que en otra parte formuló el mismo Djordjevich, según la cual una "forma histórica de la democracia creada y practicada en un régimen socialista debe tener principios propios relativamente nuevos e instituciones nuevas".⁴

Ese postulado aclara y explica muy bien la fatal separación que existe entre la concepción del régimen democrático, compartida con gran número de sus compatriotas, y la que sigue siendo nuestra y a la que no podemos abandonar so pena de abrirmos a todas las confusiones intelectuales.

³ Cf. Jovan Djordjevich, *Le self-government local dans la République fédérale populaire de Yougoslavie*. Conférence permanente des Villes, Belgrado, 1956. Ver, también, la colección de *Questions Actuelles du Socialisme*, en particular, Edmond Kardelj, "La démocratie socialiste dans la politique yougoslave", enero-febrero, 1955, pp. 13 ss.

⁴ Jovan Djordjevich, "L'opinion publique et la démocratie socialiste" en *Questions Actuelles du Socialisme*, enero-febrero, 1956, p. 101. En nuestro análisis de la *democracia socialista* seguimos la misma argumentación de Djordjevich.

J. Djordjevich, por otra parte, a diferencia de ciertos teóricos marxistas, nos facilita la tarea al no romper los lazos entre la democracia clásica y la democracia socialista. No se trata de oponer radicalmente ambas concepciones entre sí, pues estima artificiales las diferenciaciones de la democracia en democracia puramente política y democracia social o económica, en democracia occidental y democracia oriental, en democracia clásica y democracia marxista. Tal dicotomía se refiere simplemente a la actitud de sus autores o a una generalización de la práctica social y política de ciertos Estados surgidos de la revolución socialista, pero ello no surge de la naturaleza misma de las cosas. Para probarlo, J. Djordjevich recuerda la definición de las dos especies de democracia dada por Bertrand Russell: "La democracia occidental, o democracia política, es el gobierno de la mayoría" y "la democracia oriental, el gobierno en interés de la mayoría";⁵ la segunda, la democracia social u "oriental", no es verdaderamente una democracia, sino "una especie de Estado benefactor de las masas" o "Estado para el interés de las masas".

En realidad, la democracia comienza —lo mismo para Djordjevich como para nosotros— con el sufragio universal, la emancipación política de los ciudadanos y la aplicación de los principios que, no sólo técnica y políticamente sino realmente, permiten al mecanismo del poder formarse y funcionar sobre la base de los votos de la mayoría y de los representantes de la mayoría. No existe democracia política que no sea, de alguna manera, una democracia económica, si consideramos que las extensas diferencias entre las clases y los grupos sociales, en lo relativo a los medios de subsistencia y de reproducción, volverían ilusorio y puramente formal el mecanismo constitucional de la democracia. Simultáneamente, la democracia económica es a la vez una democracia política, pues ahí donde las libertades políticas fundamentales y los derechos del hombre no están asegurados, no hay democracia.

⁵ B. Russell, *What's Democracy*, 1946, p. 72.

La democracia socialista no es, pues, una democracia cualitativamente diferente de la que conoce la sociedad burguesa. Las premisas fundamentales del gobierno democrático, propias a toda forma de democracia, así sea la democracia política de la sociedad capitalista, deben también existir e inclusive afirmarse con más fuerza todavía en la democracia socialista.

Queda aún por explicar por qué la democracia socialista puede encontrarse, principalmente en el plano de las libertades públicas, en una clara inferioridad con relación a la democracia burguesa (al grado que ésta le niega su carácter democrático). Es que la forma histórica concreta, revestida por una democracia socialista, conlleva elementos contingentes que entrañan limitaciones o aplicaciones insuficientes de ciertos principios de la democracia política o burguesa. No obstante, esas deficiencias no se deben a la esencia del socialismo y de la democracia socialista, sino a las necesidades históricas provisionales; a factores temporales tales como el subdesarrollo económico; al estado cultural atrasado; a la complejidad nacional, etc., de la sociedad que construye el socialismo. Esta separación es tanto menos evitable cuanto que una forma histórica de la democracia, creada y practicada en un régimen capitalista y en una sociedad burguesa, no puede ser automáticamente trasplantada a una organización social que se desarrolla sobre la base de una economía socialista y de relaciones sociales socialistas.

El término "organización social", que intencionadamente usa Djordjevich, debe ser subrayado, pues da a la democracia socialista una extensión y amplitud nuevas, ya que constituirá en el futuro una superación no sólo de la democracia burguesa, sino de toda democracia política.

En tanto que una de las principales formas del Estado, la democracia es un *fenómeno histórico* socialmente condicionado. "En consecuencia, en tanto que existe la democracia como forma política, la democracia como contenido no puede ser realizada. Es una premisa lógica, ya que la realización de la democracia sig-

nificará, simultáneamente, su supresión, su superación como organización política, la desaparición del Estado del que la democracia no es más que la forma. El carácter esencial de la naturaleza dialéctica de la democracia, así como de todas las instituciones políticas que llevan al hombre hacia una liberación completa de todo gobierno exterior, de toda desigualdad, se manifiesta en el hecho de que su realización completa debe representar su fin."

Rousseau comprendió que la esencia de la democracia es el gobierno de todos, reemplazando al gobierno de una minoría. Pero se mantuvo en el terreno de la lógica formal y de la ideología estática. Concibió, como todos los demócratas de la Escuela clásica, *la democracia como una forma política perfecta en un estado estacionario*.

A la inversa, siguiendo las leyes dialécticas de la evolución de la sociedad y de la influencia recíproca entre la base socio-económica y las instituciones políticas, Marx demostró cómo, en qué condiciones y bajo cuáles formas, se realizaba objetivamente el proceso hacia el autogobierno completo de los hombres, *al realizarse la democracia superándose*, en la "asociación libre de los ciudadanos y el pueblo". Sólo en esas condiciones llega el hombre a ser verdaderamente libre, a ser plenamente humano, pues sólo así se libera de todos los instrumentos que lo someten a las reglas que le son impuestas desde el exterior.

Por tanto, todo Estado, inclusive el más democrático, representa en cierta medida un instrumento de limitación de esta libertad y una forma de dichas reglas impuestas desde el exterior. La "democracia socialista", en el pleno sentido de la palabra, no es, pues, una organización política. Habiendo llegado la humanidad a la última fase de su desarrollo material y espiritual, abundando en valores materiales y liberada de las desigualdades de clase y de otras desigualdades fundamentales, crea un sistema complejo de autogobierno (*self-government*) de los ciudadanos. La democracia será completamente realizada en el momento en que hayan

sido creadas las condiciones para que no exista en cuanto tal.

Mientras tanto, según las circunstancias propias a su país y a la luz de la doctrina del Estado y de su desaparición, que acaba de exponerse, Djordjevich obtiene, como elementos actuales de un régimen democrático de inspiración socialista:

- a) El autogobierno del pueblo trabajador, gracias al cual la soberanía clásica del pueblo se transforma en una introducción activa y creadora de un conjunto cada vez más grande de ciudadanos en la esfera del poder y del Estado, como en las demás esferas de la vida social y política;
- b) La comuna socialista autónoma, célula de base de la organización social y política;
- c) La desestatización permanente de las funciones del Estado por el desarrollo de una red de instituciones autónomas e instituciones sociales independientes, que aseguran los servicios de interés público en la enseñanza, la cultura, la salud, la seguridad social, etc.;
- d) La transformación progresiva de la democracia indirecta, centralizada y de partido, en una democracia directa, sin partidos, sistema de auto-administración de hombres libres;
- e) El ensanchamiento permanente de los derechos y mejora de las condiciones materiales y de los medios institucionales que permitan al ciudadano, en tanto que individuo, participar en los asuntos públicos;
- f) La solución de las contradicciones fundamentales del socialismo, que existen entre los intereses generales y los intereses particulares, por medio de la participación directa de las colectividades y de los ciudadanos en los arreglos del desacuerdo.

Las páginas que siguen permitirán estudiar concretamente la inserción en el derecho yugoslavo de la democracia socialista considerada como un ideal o, para hablar como Georges Sorel, como un "mito" motor. Deberá prestarse a esta lectura tanta más atención cuanto que a la importancia del análisis se une la autoridad

personal del autor, uno de los juristas más representativos de la nueva Yugoslavia.

Nacido en 1908, Jovan Djordjevich hizo sus estudios para la licenciatura en derecho en la Universidad de Belgrado y sostuvo su tesis de doctorado sobre *Las relaciones entre la noción de Estado y la noción de clases sociales* en la Facultad de Derecho de París. Profesor de la Facultad de Derecho de Belgrado en 1936, fue excluido de la Universidad durante la guerra, participando en el movimiento de liberación. Después de ésta, Djordjevich retuvo sucesivamente las funciones de vice-rector, decano y miembro del Consejo de la Universidad, con el puesto de vice-ministro encargado de dirigir el trabajo constitucional y legislativo del gobierno yugoslavo. Actualmente, es profesor de Derecho constitucional y de Ciencia política en la Facultad de Derecho de Belgrado; director de la sección de Ciencias políticas y jurídicas del Instituto de Ciencias Sociales y presidente del Consejo jurídico yugoslavo.⁶

MARCEL PRÉLOT

⁶ Jovan Djordjevich es, igualmente, presidente de la Asociación yugoslava de Ciencia política; vice-presidente de la Asociación internacional de Ciencia política; miembro de la Academia yugoslava de Ciencias y Artes de Zagreb y de la Academia de Ciencias eslovena, así como de numerosas sociedades extranjeras. Su obra comprende numerosos libros y múltiples estudios: *La democracia francesa* (1936); *El control de la constitucionalidad de las leyes* (1937); *La opinión pública* (1938); *Sociología general* (1940); *El Estado federal* (1944). Después de la guerra, ha escrito un *Tratado de Derecho Constitucional* (1946-48); *El sistema jurídico* (1949); *El Derecho y el socialismo* (1954); *El gobierno local en Yugoslavia* (1956) y *El gobierno local en el mundo* (1956).

Muchos de sus trabajos han sido traducidos al francés, inglés, ruso, polaco, hindú, alemán, italiano, etc. Además, Jovan Djordjevich colabora en revistas científicas de Francia, Inglaterra, Estados Unidos, URSS, Polonia, India, Birmania, Italia, Hungría, China, etc. Ha impartido conferencias en algunos de esos países y es fundador y director de las revistas *Los Archivos del Derecho y Ciencias Sociales* y *El Nuevo Derecho Yugoslavo*, publicadas en francés e inglés.

INTRODUCCIÓN

LA EVOLUCIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DE YUGOSLAVIA

La República Federativa Popular de Yugoslavia es de creación reciente. Pero una serie de cambios importantes marcan su breve historia política y constitucional.

Tres fases pueden distinguirse en esta evolución.

La primera es la de la creación de un nuevo Estado sobre las ruinas del poder ejercido por la antigua clase dirigente. Corresponde al nacimiento y desarrollo del poder popular y de la nueva organización del Estado, que es de forma federativa y democrática. Dicha fase va de julio de 1941, fecha del comienzo de la insurrección popular, al 31 de enero de 1946, fecha de la adopción de la primera Constitución federal.

La segunda fase es la de la consolidación del poder popular, de la nacionalización de los medios de producción fundamentales, así como de la dirección de la sociedad y de la gestión económica por el Estado. Lapsa que va de 1946 a 1950-52. Durante este periodo se manifiestan las contradicciones inherentes a la sociedad y al Estado en la fase de transición del capitalismo al socialismo —contradicciones cuya solución indica la orientación ulterior del régimen—. Esta orientación puede, en efecto, realizarse lo mismo hacia la democracia socialista, como —después de una etapa necesaria de "socialismo de Estado"— hacia el "capitalismo de Estado", que se acompaña fatalmente de un gobierno absoluto y casi totalitario de una burocracia centralizada y militarizada. Esta fase de la evolución constitucional de Yugoslavia presenta, por esta razón, un interés general para la teoría y para la práctica del Estado socialista. Tiene, además, el interés particular de que en Yugoslavia las bases ideológicas se han colocado antes que las bases sociales y políticas.

La tercera fase es la actual, en la que se observa la realización progresiva de una república socialista democrática.

1. LA PRIMERA FASE

El Estado yugoslavo se formó después de la primera Guerra Mundial por la unión de los pueblos yugoslavos. Ese primer Estado duró desde 1918 hasta 1941. Sin embargo, por algunos de sus aspectos jurídicos, persistió hasta la proclamación de la República, el 29 de noviembre de 1945.

Desde el punto de vista nacional y territorial, hay una continuidad indudable entre el antiguo y el nuevo Estado. Pero en lo relativo a la organización social y política, las diferencias son tan grandes que aun la continuidad histórica se rompe.

En tanto que organización política, la nueva Yugoslavia se creó durante la segunda Guerra Mundial. Los pueblos yugoslavos condujeron esta guerra contra el ocupante de concierto con los pueblos del bloque de Estados antifascistas. Pero, simultáneamente al combate hasta la victoria final, realizaron una revolución que provocó la destrucción del poder ejercido por los antiguos grupos dominantes y el aniquilamiento de su organización política. Sobre estos escombros, una nueva organización estatal se formó; el poder fue pasando progresivamente a las manos de los grupos sociales que dirigían la guerra de liberación nacional y aspiraban a una mejor organización, más justa y más democrática, de los eslavos del Sur.

El antiguo Estado yugoslavo, que realizó la primera comunidad de pueblos yugoslavos unidos y libres, representó un progreso en la historia política de estos pueblos. Durante el siglo XIX, los pensadores, políticos y escritores yugoslavos más conscientes habían hecho sentir la necesidad de crear un Estado Yugoslavo común, en el cual se encontraran unidos lo mismo los servios y montenegrinos que poseían ya sus Estados nacionales independientes, como los croatas, eslovenos, macedo-

nios y los servios que estaban aún incorporados a Estados extranjeros. El primer Estado nacional común fue una primera realización de este ideal, pero no su organización, ya que no dio a los pueblos que reunió las condiciones de un desarrollo verdaderamente democrático y libre. La primera Constitución yugoslava de 1921 fue una gran desilusión para las naciones yugoslavas, particularmente para los macedonios y montenegrinos a quienes no reconocía su individualidad nacional. En lugar de crear un Estado común, en el que fuesen respetados los derechos propios de las diferentes naciones yugoslavas, se había proclamado un Estado unitario y centralista. La monarquía servia, apoyada en los elementos militares y sostenida por las capas políticas atrasadas, era la institución dominante. Los verdaderos detentadores del poder eran, en esas condiciones, las capas reaccionarias de la burguesía servia, con la cual se solidarizaba, en una forma o en otra, la burguesía reaccionaria de los demás pueblos yugoslavos.

Aquel Estado conoció dos fases constitucionales. La primera fue la de la monarquía parlamentaria formal que duró lo mismo que la Constitución de Vidovdan, de 1921 a 1929. La segunda, que transcurrió de 1929 a 1941, se caracterizó por el refuerzo de las capas reaccionarias de la clase dirigente, que evolucionaron progresivamente hacia el fascismo, tanto en la política exterior como en la interior. Tal régimen, fundado en la negación de todo orden constitucional democrático, reforzó la intolerancia y la desigualdad entre los pueblos yugoslavos y condujo al debilitamiento tanto de la economía cuantitativa de la fuerza defensiva del país.

A despecho de las aspiraciones democráticas y de las tradiciones liberales de los pueblos yugoslavos, los círculos dirigentes, sobre todo a partir de 1935, habían ido ligando progresivamente el Estado Yugoslavo al bloco fascista que preparaba la guerra. La adhesión oficial a dicho bloco se produjo el 23 de marzo de 1941; dos días más tarde, el 27 de marzo, los pueblos yugoslavos organizaban manifestaciones públicas y protestas contra los dirigentes fascistas, los que fueron

derrocados en compañía de su jefe Pablo, príncipe regente. Rodeados por todas partes por Alemania y sus satélites, resueltos a hacerle frente a las más graves dificultades y a las más duras pruebas, los pueblos yugoslavos manifestaban su resolución al grito de "Preferimos la tumba a la esclavitud"; "Mejor guerra que pacto". Pero ni la composición del nuevo gobierno —formado por viejos políticos incapaces y por reaccionarios responsables de la destrucción de la democracia constitucional— ni la actitud de los círculos dirigentes, responsables de la impreparación militar y contaminados por la traición, permitieron a la antigua Yugoslavia organizar una resistencia real contra el agresor fascista. De esta manera sólo algunos días fueron suficientes para que se derrumbara el sistema político, huyera al extranjero el gobierno y el rey, permaneciendo abandonado el pueblo a la venganza del invasor fascista.

Pero el ocupante no encontró la paz en Yugoslavia. Los pueblos yugoslavos no aceptaron sufrir sin resistencia la subyugación y el pillaje de su país. Por el contrario, asistieron tomando la parte que les correspondió a la lucha que las naciones democráticas libraron contra el fascismo. La insurrección estalló en julio de 1941 y realizó la liberación entera de algunas regiones. Con sus fracasos y triunfos, se desarrolló no sin grandes pérdidas humanas e indecibles sufrimientos, extendiendo la lucha hasta convertirla en una verdadera guerra de Liberación que contó siempre —lo mismo en el frente como en la retaguardia, en territorio libre como en territorio ocupado— con la activa participación de las masas populares.

Durante la guerra se produjeron acontecimientos decisivos para el desenvolvimiento político ulterior. No obstante que la lucha liberadora progresivamente se ampliaba y englobaba a la mayoría de la población, los representantes de las antiguas clases dirigentes, en el país y en el extranjero, aportaban directa o indirectamente su ayuda al extranjero. El antiguo aparato de Estado, dirigido por traidores declarados, se puso al servicio del ocupante; por su parte, el gobierno establecido en

el extranjero, lo mismo en el plano político como en el militar, tomó bajo su autoridad los destacamentos de *chetniks* de Mihailovich y abrió las hostilidades contra las fuerzas de liberación, sin temor de llegar hasta la colaboración con el ocupante fascista. La lucha por la liberación se amplió y tomó el carácter de una lucha revolucionaria contra los representantes de las antiguas clases sociales y su dominación política. En la primera fila de los combatientes se encontraba la clase obrera, dirigida por el Partido Comunista de Yugoslavia, que fue el inspirador, el organizador y la fuerza dirigente de la guerra de Liberación y de la Revolución popular.

Un ejército popular nuevo se constituyó, capaz de vencer al ocupante y de dar su apoyo a la organización política que debía nacer de la Revolución. Los órganos esenciales de esta organización revolucionaria se formaron desde el principio de la insurrección, llamándose Comités Populares de Liberación.

Los comités populares de liberación se crearon en casi todo el territorio de Yugoslavia, en cada una de las unidades administrativas locales: pueblos, ciudades, distritos, departamentos, así como en las regiones comarcanas. Y se componían de representantes electos por los obreros, campesinos, intelectuales y demás grupos patrióticos que soportaban el peso de la guerra de liberación y de la lucha revolucionaria. El pueblo tenía el derecho ya de revocar el comité completo, o a alguno de sus miembros, por su insuficiente actividad en la lucha por la liberación y el poder popular. Los comités se instituyeron no solamente en territorio liberado, sino también en territorio ocupado, en donde constituyan, a la vez, la autoridad política y el órgano efectivo de poder, lo que provocaba en el ocupante el coraje y la violencia al mismo tiempo que el temor y la falta de confianza en sus propias fuerzas.

Para cada uno de los pueblos yugoslavos, esos nuevos órganos constituyeron los primeros cuerpos representativos nacionales libres, en particular para los macedonios y los montenegrinos, e inclusive para los croatas y eslovenos, que habían sido gobernados antes de manera

centralizada, por funcionarios nombrados que pertenecían a otras nacionalidades. Sin embargo, en el ejército de liberación nacional y en los órganos de poder popular, un nuevo espíritu de solidaridad y de comprensión mutua se desarrollaba entre los pueblos de Yugoslavia. Se estaban forjando los lazos de una fraternidad antes desconocida, que surgía de la total igualdad de los pueblos y del respeto del derecho de cada uno de ellos a disponer de sí mismos. Uno de los más importantes resultados de la lucha para la liberación fue no sólo el haber liquidado las antiguas relaciones basadas en la hegemonía y la desigualdad, sino el establecimiento de relaciones fundadas en el respeto de la libertad nacional y de la individualidad de cada uno de los pueblos yugoslavos, que habiendo ganado con sus propias fuerzas su libertad, habían ganado simultáneamente el derecho integral de autodisposición, inclusive el derecho de constituir un Estado independiente o de unirse en un Estado común con los demás pueblos yugoslavos.

La aparición de esos nuevos órganos de poder no tuvo nada de fortuito o anárquico. Se formaron y edificaron consciente y metódicamente como órganos específicos de la guerra de Liberación y de la Revolución popular. Constituyeron, como lo señala el mariscal Tito, "los gérmenes del nuevo Estado que surgía del seno mismo de la lucha por la liberación contra el ocupante y los traidores".¹ Es cierto que fueron creados y dirigidos según los principios de la ciencia marxista del desarrollo de la sociedad y del Estado, y de acuerdo con las lecciones de la experiencia histórica. Pero la originalidad de los comités populares residó en la amplitud de su base política y en el espíritu democrático de su organización. Dichos rasgos se debieron principalmente al Partido Comunista Yugoslavo, cuya organización era auténticamente popular y democrática, ra-

¹ Tito, "En qué reside lo específico de la lucha por la Liberación y de los principios revolucionarios de la nueva Yugoslavia." *El Comunista*, núm. I, 1948, p. 6. (En servio-croata.)

zón por la que gozó de la confianza de las capas progresistas y patrióticas más combativas, después de ser el organizador de las luchas anteriores realizadas a favor de las libertades nacionales políticas y sociales y de los derechos de las masas trabajadoras.

A finales de 1942 se dieron las condiciones, de orden interno e internacional, que permitieron la unificación de los comités populares en un sistema político único. El movimiento de liberación era, tanto en el país como en el extranjero, cada vez más la única organización combatiente que llevaba a cabo tenaz y auténticamente la guerra contra el ocupante fascista. En el frente internacional, el desastre de la ofensiva de Hitler contra Stalingrado y el desembarco de las tropas anglo-americanas en África del Norte señalaban una inversión de las relaciones de fuerza en favor de los pueblos democráticos. Esos hechos hicieron necesaria y posible la creación de un cuerpo político representativo único del pueblo yugoslavo en guerra. Dicho cuerpo se formó el 26 de noviembre de 1942, con el nombre de Consejo Antifascista de Liberación Nacional de Yugoslavia, constituyendo una asamblea revolucionaria de representantes elegidos de todas las nacionalidades, confesiones, partidos y grupos antifascistas que tomaron parte en la guerra de liberación. No obstante, la AVNOJ [AVNOJ] representa en lengua servio-croata las siglas de dicho Consejo) no se constituyó en órgano supremo del poder popular, en cuerpo representativo central del nuevo Estado. Se concibió exclusivamente como un órgano representativo de los partidos, como una "organización general de los partidos" encargado de dirigir la lucha por la liberación. Eso revela que en esta época la lucha por la liberación no había llegado aún a la creación de una nueva organización estatal, aunque los comités populares ya funcionaran como órganos permanentes del nuevo poder. Las razones que hicieron adoptar semejante solución no fueron el resultado de la política interior sino que se debieron, principalmente, a la política exterior.

Sin embargo, el proceso objetivo del desarrollo del

nuevo poder exigía que la AVNOJ se convirtiera en el representante de un nuevo Estado, que por otra parte ya existía virtualmente, aunque no hubiese sido reconocido en el exterior. Ello significó que si la AVNOJ, en esta etapa del desarrollo político, no era ni un Parlamento ni un gobierno, por ciertos rasgos importantes, participaba sin embargo en la formación de la naturaleza y de la política de la Yugoslavia nueva. Ello fue el resultado principalmente de su organización y de las decisiones que tomó. La AVNOJ eligió en su interior un comité ejecutivo encargado de la dirección de los asuntos ejecutivos y administrativos. Cada uno de los miembros de ese Comité se colocó a la cabeza de un departamento administrativo, como la Economía, la Administración, la Salud Pública, la Política social, las Finanzas, la Instrucción pública, las Cuestiones religiosas y la Propaganda. El Comité ejecutivo se convirtió al mismo tiempo en el jefe de los comités populares, que representaban los órganos permanentes del nuevo poder y que se confirmaron como tales por una decisión de la AVNOJ. El Comité tomó aún, durante el año de 1943, una serie de medidas de orden administrativo, regulando diversos problemas económicos, sociales y culturales. En el curso de ese mismo año, se formaron cuerpos representativos de los pueblos y de las provincias yugoslavas, con la denominación de Consejos Antifascistas.

Lo que no se había podido realizar a fines de 1942 se llevó a cabo un año más tarde. La AVNOJ fue convocada a una segunda sesión el 29 de noviembre de 1943, en la ciudad de Jajce, en territorio liberado. Durante esta sesión, la AVNOJ, por una serie de decisiones históricas, votó las *leyes constitucionales revolucionarias*. Dos de esas leyes son particularmente importantes. Según la primera, la AVNOJ "se constituye en cuerpo representativo legislativo y ejecutivo de Yugoslavia" y se convierte en "el representante supremo de la soberanía popular y del Estado yugoslavo en su conjunto". Simultáneamente se crearon, además, otros dos órganos, "la Presidencia de la AVNOJ", constituida por

la "pequeña asamblea", investida de todos los derechos del órgano supremo de poder, en el intervalo de las sesiones de la AVNOJ, y el Comité Nacional de Liberación de Yugoslavia, que presentaba todas las características de un gobierno popular provisional, por intermedio del cual la AVNOJ realizaba sus funciones ejecutivas. La segunda ley decidía que Yugoslavia sería edificada, sobre el principio federativo, en comunidad estatal de los pueblos iguales en derechos, de Serbia, Croacia, Eslovaquia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro. Como Kardelj lo hace notar, si esas decisiones "no han dado una nueva Constitución a Yugoslavia",² al menos pusieron los fundamentos jurídicos de una organización estatal esencialmente diferente a la que habían tenido los pueblos yugoslavos de 1918 a 1941. En verdad, dichos textos no definieron ni la denominación del nuevo Estado, ni la forma de gobierno. Pero muy pronto, tanto en el interior como en el exterior, se comenzó a designar al nuevo Estado con el nombre de "Yugoslavia Democrática Federativa".

Dos decisiones importantes más fueron tomadas por la AVNOJ en lo relativo a la forma de gobierno y en lo que atañe al problema de la continuidad jurídica entre los dos Estados, sobre todo en las relaciones internacionales: la primera retiró al gobierno yugoslavo en el extranjero todo derecho a representar a los pueblos yugoslavos y a obrar en tanto que gobierno legal de Yugoslavia, prohibió al rey, que se había solidarizado con los emigrados y los *chetniks*, la vuelta al país. La cuestión de la forma definitiva del gobierno se suspendió hasta que pudiera ser resuelta democráticamente, es decir, por los representantes de los pueblos de Yugoslavia elegidos libremente después de la liberación de todo el país. Y en virtud de la segunda decisión, se declararon nulos todos los tratados y compromisos que el gobierno en la emigración hubiese podido contraer. En cuanto a los ya existentes, pasados anteriormente

² E. Kardelj, *El camino de la nueva Yugoslavia*, Belgrado, 1946, p. 176. (En servio croata.)

por el referido gobierno exiliado, serían sometidos a revisión.

Estas decisiones políticas tuvieron consecuencias en el plano constitucional, confirmando jurídicamente la ruptura entre el nuevo poder popular y el gobierno en el exilio. En adelante, éste se encontraba, si no completamente suprimido, al menos cortado de la realidad del pueblo yugoslavo. El rey no había sido aún privado formalmente del trono, pero lo estaba desde el punto de vista de sus prerrogativas políticas y se encontraba relegado, desde el punto de vista constitucional, a un estado de pasividad total.

Entre la segunda sesión de la AVNOJ y la adopción de la primera Constitución yugoslava, pueden observarse numerosos hechos interesantes para la ciencia política y el derecho constitucional.

En principio, la edificación progresiva del sistema estatal sobre una base federal. De febrero a noviembre de 1944, en todas las unidades federales —las repúblicas populares actuales— los consejos antifascistas se transformaron en cuerpos representativos, legislativos y ejecutivos, y en órganos de poder supremo. En Macedonia, en donde como consecuencia de las circunstancias políticas especiales el movimiento de liberación se había desarrollado con algún retardo, el consejo antifascista recibió desde su creación el carácter de órgano supremo de poder del Estado. Después de adoptarse las decisiones tomadas por la AVNOJ en su segunda sesión, los cuerpos representativos de los pueblos procedieron a la elección de sus "presidencias", que ejercían, en tanto que órganos supremos, la función legislativa y ejecutiva, en el intervalo de sus sesiones, e instituían además los tribunales supremos de las unidades federadas, colocados sobre los tribunales de distrito y los tribunales regionales, cuya creación data de la misma época. En la cúspide de la jerarquía judicial se encontraba la Suprema Corte federal, creada a principios de 1945.

Por otra parte, para respetar los derechos de las minorías nacionales, tanto en el orden cultural como en el administrativo y político, se crearon en Serbia,

dos "unidades autónomas": la primera, constituida por la provincia de Vojvodina, en cuyo interior viven, junto a servios y croatas, minorías nacionales húngaras, eslovacas, rutenas y rumanas; la segunda, en la región de Kosovo y Metohija, formada en su mayoría de shiptaros. En todos los comités populares, se estableció la diferencia entre el *cuerpo representativo*, que no funcionaba permanentemente —dictaba prescripciones generales y tomaba las decisiones de principio— y el *comité ejecutivo*, órgano administrativo compuesto de los jefes de las diversas ramas de la administración. El comité popular elegía en su interior el comité ejecutivo y tenía el derecho de revocar lo mismo al comité en su totalidad como a sus miembros individuales.

Para un Estado que se forma en el crisol de la insurrección armada y de la guerra, el problema esencial es el del ejército, del lugar y del papel que debe desempeñar en el ejercicio del poder. Ni duda cabe que fue el ejército de liberación el elemento dinámico y creador de la revolución popular y que contribuyó poderosamente tanto a la destrucción del antiguo aparato de Estado como a la formación de nuevos órganos de poder popular. En verdad que durante la guerra no solamente se produjeron interferencias entre la actividad de los órganos militares y la de los órganos de poder, sino que, en ciertos dominios, principalmente en el relativo al aprovisionamiento del ejército, los órganos militares tuvieron la última palabra. Y, sin embargo, es cierto también que en la revolución yugoslava las fuerzas armadas *no han sido dueñas de la política, sino instrumentos de ella*. Desde el comienzo de la insurrección popular, y sobre todo a partir de la segunda sesión de la AVNOJ, la dirección política del movimiento de liberación insistió siempre en que, donde las circunstancias lo permitieran, los comités populares fueran organizados y ejercieran las funciones decisivas de poder. Los comités populares y las fuerzas armadas han colaborado estrechamente unidos por la comunidad de fines y de ideología. Si es verdad que toda revolución en la cual la fuerza dinámica está representada por el

ejército lleva en sí misma el peligro del avasallamiento de la organización política por el poder militar, en Yugoslavia ese peligro no ha existido en ningún momento. Y ello se debió a que el ejército yugoslavo no representaba a un grupo militarista, sino al "pueblo en armas" y porque —en ese sentido también— el papel más importante lo tuvo siempre el Partido Comunista, fuerza dirigente de la revolución, que aseguró la preponderancia de la política, es decir, de los intereses generales del pueblo, sobre los intereses de cualquier organización. Así se explica que la liberación haya podido realizarse sin desórdenes interiores y sin conflictos entre los órganos de Estado y el ejército. Éste es uno de los rasgos importantes y originales de la revolución popular y de la formación del nuevo Estado en Yugoslavia.

Hasta la liberación de Belgrado, en octubre de 1944, la formación del nuevo Estado se efectuó como un proceso esencialmente político. Durante este periodo, ninguna decisión revolucionaria importante fue tomada para cambiar las bases económicas y sociales en el país, es decir, la propiedad privada de los medios de producción. No obstante, desde esta época, ciertas fábricas y algunas propiedades privadas habían sido confiscadas, aunque por razones de orden patriótico. Los colaboradores y otros adversarios de la liberación nacional fueron condenados, por juicio de los tribunales, a la confiscación de sus bienes en provecho del Estado. Esta pena fue aplicada más tarde en gran escala. Toda la propiedad de los ocupantes —especialmente de los alemanes—, constituida y aumentada por el pillaje, fue proclamada propiedad del pueblo. Simultáneamente, se quitó a los industriales, a los comerciantes y a los demás particulares los bienes que adquirieron durante la ocupación. En cierto sentido, esos cambios en las relaciones de propiedad presentaban el carácter de una nacionalización, no sólo porque eran la obra del poder revolucionario del pueblo trabajador, sino también porque la colaboración con el ocupante y la traición habían sido motivados por móviles de clase y habían sido

la obra de los capitalistas y de sus organizaciones más importantes. Dichas medidas eran, por otra parte, indispensables tanto para el aprovisionamiento del pueblo y el restablecimiento de la economía, cuanto para la constitución de una primera base material para el nuevo poder.

Así, durante este periodo, las clases dirigentes del régimen anterior fueron privadas de su *poder político*, aunque sólo la gran burguesía fue desposeída de su *poder económico*. Algunas otras modificaciones de orden económico se efectuaron en la misma época, que, sin constituir aún una revolución socialista, tuvieron como finalidad crear las condiciones favorables para las reformas ulteriores más profundas. Concretamente, la "Reforma Agraria". La masa del movimiento de liberación estaba formada por el campesinado, sobre todo por el pequeño campesinado y los campesinos pobres. Y en beneficio de ellos se proclamó el principio de "La tierra es de quien la cultiva". Buena parte de los campesinos sin tierra, o que la poseían en pequeña escala, fueron beneficiarios de las tierras tomadas al ocupante y a los propietarios feudales, así como a los campesinos ricos cuyas propiedades eran mayores del máximo legal fijado entonces en 20 hectáreas.

Tal fue la base económica sobre la que se edificó el nuevo Estado yugoslavo. Base condicionada a la vez por el carácter de la revolución popular, como por las condiciones internacionales en las que ésta se efectuaba.

A pesar de la ruptura de continuidad constitucional entre el antiguo y el nuevo Estado, no se había establecido todavía un nuevo sistema jurídico. Las necesidades comenzaron a hacerse sentir a finales de 1944, cuando después del progreso de la liberación el nuevo poder comenzó a ejercer su autoridad sobre un vasto territorio. A pesar de su actividad legislativa, la presidencia de la AVNOJ no se daba abasto en la tarea de producir el conjunto de reglamentos que eran necesarios para regular todas las relaciones jurídicas, muchas de las cuales, por otra parte, no se habían modificado sustancialmente desde el comienzo de la guerra. Una decisión

de la AVNOJ tomada en los comienzos de 1945 dio la solución a dicho problema: se declaraba nulo el orden jurídico dictado por el ocupante, así como el orden jurídico anterior a la guerra; pero podían ser utilizadas provisionalmente las normas jurídicas de la antigua Yugoslavia que no habían sido reemplazadas por nuevas leyes, a condición de que ellas no fuesen contrarias a los principios del nuevo orden. De esta manera, sin restablecer ninguna continuidad jurídica entre los dos regímenes, se prevenía la inseguridad jurídica y personal que hubiera podido resultar de la ruptura. Esta solución es muy característica de la actitud realista del nuevo Estado yugoslavo y de su preocupación por no caer en un "nihilismo" jurídico con el que han tropezado otras revoluciones. La revolución yugoslava trató siempre de asegurar el predominio de la ley sobre la anarquía y sobre la pura oportunidad política, la defensa y el respeto de la legalidad revolucionaria, con vistas a reducir al mínimo los actos arbitrarios, los abusos, las injusticias y sus víctimas.

Las decisiones tomadas en la segunda sesión de la AVNOJ y los triunfos militares y políticos del movimiento de liberación reforzaron ampliamente la posición internacional y el prestigio del nuevo Estado en formación. Y, a la inversa, el gobierno en la emigración perdió, a los ojos de los aliados, toda autoridad e importancia política, sin poder subsistir en su forma inicial. En un primer acuerdo realizado en julio de 1944 entre el comité nacional y el presidente del gobierno real de Londres, se estipuló que "el gobierno real yugoslavo se compondría de elementos democráticos sin compromisos con los enemigos de los movimientos de liberación y cuya tarea principal y única sería colaborar con el comité nacional, con vistas a la continuación de la guerra contra el ocupante y el conquistador fascista".³ El gobierno real se obligaba, también, a hacer una declaración en la cual reconocería los derechos democráticos

³ L. Gerskovich, *Documentos relativos a la historia del poder popular*. Belgrado, 1947, p. 89. (En servio-croata.)

y nacionales conquistados en la lucha por los pueblos yugoslavos, derechos básicos sobre los cuales se constituiría la organización provisional de la AVNOJ y del comité nacional, y se fundaría en el futuro una Yugoslavia democrática y federativa; además se rendiría justicia al ejército de liberación nacional colocado bajo la dirección del mariscal Tito y condenaría a los traidores que, pública o secretamente, habían colaborado con el enemigo.

Este acuerdo no suprimía el antiguo poder, pero lo neutralizaba creando las condiciones favorables al reconocimiento internacional completo del nuevo Estado. La victoria política de éste se afirmó definitivamente en noviembre de 1944, después que el ejército de liberación nacional liberó Belgrado y la mayor parte del territorio yugoslavo. Una nueva convención se llevó a cabo entonces, por medio de la cual el gobierno emigrado se unió al comité nacional, que tomó entonces el nombre de gobierno popular yugoslavo. Ese gobierno, cuyo centro era el comité nacional, no era un gobierno de coalición. El acuerdo del que surgió reconocía la unidad y la continuidad de Yugoslavia desde el punto de vista del derecho internacional, así como desde el punto de vista de la voluntad nacional, claramente afirmada por cuatro años de lucha en favor de la independencia. Estipulaba además que Yugoslavia, reconocida bajo su antigua forma por la Organización de las Naciones Unidas, permanecería representada en el extranjero bajo esta forma, hasta que recibiera su forma definitiva. Hasta ese momento el rey permanecería en el extranjero y esperando la decisión definitiva del pueblo, en lo relativo a su persona. Por acta constitucional, el rey debía instituir una regencia, a la que trasmitiría sus funciones de jefe del Estado, es decir, esencialmente la representación del país frente a las potencias extranjeras. Así, con una gran simplicidad, se resolvió el complejo problema del reconocimiento internacional de las nuevas instituciones revolucionarias, sin que se atentara contra la continuidad internacional del Estado yugoslavo.

Después de estos cambios en su derecho público, Yugoslavia fue reconocida por la totalidad de los aliados como "Yugoslavia Democrática Federativa" y fue confirmada por la Conferencia de Yalta en su calidad de miembro de las Naciones Unidas, con goce de derechos iguales a los de otras naciones, aceptando, al mismo tiempo, las recomendaciones de dicha Conferencia en el sentido de aumentar la AVNOJ con la admisión de los miembros no comprometidos de la última Asamblea nacional de la antigua Yugoslavia.

Una vez ampliada, la AVNOJ se convirtió en la *Skupština* (Asamblea) nacional provisional, que se reunió a mediados de 1945, para fijar la fecha de las elecciones de la Asamblea constituyente encargada de dar al país su nueva Constitución, votando al mismo tiempo las leyes relativas a las asociaciones políticas y a la libertad de prensa.

En el curso de los debates, surgió una oposición política compuesta por miembros de los antiguos partidos que habían participado en los gobiernos emigrados o que habían permanecido pasivos durante la lucha por la liberación. Esta oposición trató de negar el valor de las adquisiciones democráticas realizadas y de recusar la Federación y los comités populares, al tiempo que tomaba bajo su protección a las agrupaciones sociales que habían colaborado con el invasor o que habían tratado de oponerse a las medidas económicas y políticas del poder popular. Pero su acción reaccionaria fue tan fuertemente criticada, que no tuvo el valor de presentarse como tal en las elecciones para la Asamblea constituyente. Por el contrario, el movimiento de liberación, hasta entonces movimiento de masas dirigido por el Partido Comunista, se transformó en una organización política federativa unificada, que comprendió a la mayoría del pueblo, compuesta de trabajadores, de la mayor parte del campesinado y de los intelectuales, así como de otros grupos y personalidades, listos a combatir por la salvaguardia y el desarrollo posterior de un Estado independiente, federativo y democrático. El "frente popular" —nombre dado a esta organización—

se convirtió en la base política de todo el sistema político del país. Fue el organizador de las elecciones para los organismos locales, que se efectuaron primero, y después se encargó de organizar las elecciones para la Asamblea constituyente.

La Asamblea constituyente emitió, en una de sus primeras sesiones, el 29 de noviembre de 1945, una Declaración Sobre la Proclamación de la República y dio al Estado su nueva denominación de República Federativa Popular de Yugoslavia. La proclamación de la República significaba la liquidación total del dualismo formal que se había mantenido hasta entonces, por razones de política exterior. La República Federativa Popular de Yugoslavia garantizaba desde ese momento por sí misma la representación de la soberanía popular; la regencia dejaba de existir y las funciones de jefe de Estado pasaban en su totalidad a la presidencia de la Asamblea constituyente. El problema del reconocimiento del nuevo Estado no se plantearía ya, por lo demás. La República gozaría de todos los reconocimientos de orden internacional y de todos los derechos que, por la mediación formal de la regencia, ya pertenecían en realidad al nuevo Estado yugoslavo.

Conviene detenerse un instante en el hecho de la desaparición de la monarquía yugoslava y extraer del mismo una lección general. Los redactores de la Constitución norteamericana, Madison y Hamilton, subrayaron en *El Federalista* que la federación fundada en el principio "pluralista" no se aviene con la monarquía, que descansa sobre el principio "monista". En efecto, a lo largo de la historia las federaciones monárquicas han tenido corta duración y se han transformado, bien en repúblicas federales o en monarquías unitarias. Para la federación yugoslava, fundada en la igualdad de naciones hermanas (hermanas por la costumbre de sus orígenes eslavos), pero cuyas individualidades están fuertemente definidas, la monarquía, de origen servio, presentaba un peligro más por su voluntad de hegemonía servia que por su "monismo". Pero había más. En los Balcanes, como en muchos países cuyo desarollo

histórico ha quedado temporalmente detenido o retrasado, la monarquía ha desempeñado un papel de institución retardataria, desde el punto de vista político lo mismo que desde el punto de vista nacional. Se ha ligado a los grupos sociales, políticos y nacionales más reaccionarios de manera que, en los momentos críticos, se ha visto arrastrada no sólo al campo de los adversarios de la democracia y el progreso, sino al de los enemigos de la libertad y la independencia nacionales. Por eso los reyes se exponen a perder sus coronas en las crisis, de las cuales salen victoriosos, por el contrario, los movimientos de liberación social y nacional. En vano buscan la protección extranjera: las potencias que intervienen para sostener la monarquía contra el pueblo tienen que tomar, inevitablemente, el partido de los grupos políticos y sociales más atrasados y más incapaces y se desacreditan así ante la opinión del pueblo y ante la opinión democrática internacional. La historia de la liberación yugoslava es un nuevo y notable ejemplo.

En este proceso de creación del nuevo Estado, el acto final fue la promulgación de la Constitución, el 31 de enero de 1946. La Asamblea constituyente no tenía que inventar nada. La organización estatal ya existía. La Constitución dio simplemente fuerza de ley suprema a los principios y las instituciones de un sistema ya formado de república federal y democrática.

El nuevo Estado yugoslavo es obra del pueblo yugoslavo, sobre todo de las clases trabajadoras. Pero no podría pretenderse que esta creación no haya experimentado también la influencia de otros factores, de orden exterior o internacional. Entre éstos hay que mencionar la lucha y la victoria de las Naciones Unidas contra el fascismo; la existencia del Estado soviético, considerado en esa época como el primer Estado socialista del mundo; la ayuda, directa e indirecta, de orden material y político, aportada por los grandes aliados. Entre los factores ideológicos hay que citar la teoría marxista de la revolución socialista y la edificación del Estado del pueblo trabajador, como Estado

del periodo de transición del capitalismo al socialismo; hay que mencionar además los precedentes constituidos por la Comuna de París y la primera República soviética.

No obstante, mencionadas ya las influencias hay que reconocer que son los factores propiamente nacionales, constituidos por una parte de los procesos objetivos de la realidad social, política y nacional yugoslava y, por otra parte, por las fuerzas subjetivas y la conciencia política de los pueblos yugoslavos los que aportaron al nuevo Estado sus elementos más originales. Por lo mismo este Estado no puede ser "un modelo a seguir" por los demás pueblos. Ya que la dialéctica concreta de la historia humana no permite que los fenómenos se repitan. Pero el estudio de la revolución yugoslava puede contribuir seguramente al enriquecimiento del conocimiento humano y de la ciencia política.

2. LA SEGUNDA FASE

La Constitución yugoslava de 1946 (compuesta por la Constitución federal y las constituciones de las repúblicas populares federadas) fue redactada bajo la influencia ideológica de la teoría soviética de la Constitución staliniana de 1936. Pero no fue una simple copia, a diferencia de los países de Europa oriental (en el periodo de 1948 a 1956). Presenta algunos rasgos que la distinguen claramente. Entre éstos hay que tener en cuenta sobre todo su modestia, su sinceridad revolucionaria. Proclama, señaladamente, los principios que la revolución yugoslava ya ha impreso en la realidad. Los postulados mismos que recoge de la Constitución soviética los hace más claros y más lógicos y les quita lo que tenían de exagerados.

La Constitución de 1946 no define a Yugoslavia ni como un Estado socialista, ni como una "Unión de repúblicas populares", sino más bien como una república federativa popular única (Artículo 1º). Sin embargo, en cuanto a la igualdad de derechos de los pueblos aso-

ciados va más lejos que cualquier otro Estado multinacional en la historia.

En el terreno social y económico, las disposiciones constitucionales eran igualmente prudentes aunque, en gran medida, originales. Definían una sociedad que acababa de salir del orden capitalista antiguo y tenía todavía numerosos rasgos del mismo. Se abstiene, pues, de proclamar, como en la Constitución soviética, que la organización económica es "socialista" o que la propiedad estatal de los medios de producción es la "forma suprema de la propiedad social" y la "base de la organización social socialista". Los constituyentes yugoslavos se atienen a los logros ya realizados y a los que ya lo son virtualmente. Por eso presentan la organización social y económica del país, no como un sistema ya logrado de socialismo, sino como una primera etapa en el paso del capitalismo al socialismo. Dos formas nuevas de propiedad se introducían, en efecto: la propiedad del Estado y la propiedad cooperativa. El pueblo trabajador tenía la posibilidad de extender el campo de aplicación de la primera por la vía legislativa, procediendo a la nacionalización de ciertas ramas de la economía. En cuanto a la segunda, correspondía a la creación y desarrollo de las organizaciones cooperativas populares. La Constitución garantizaba, no obstante, la propiedad y la iniciativa privadas en la economía y prohibía la formación de monopolios privados. Por otra parte, otorgaba a la clase obrera toda una serie de derechos sociales y económicos nuevos.

La independencia de la Constitución yugoslava en relación con la Constitución soviética se manifiesta además en las disposiciones relativas a las unidades autónomas y los comités populares. No es notable sólo la extensión de los derechos otorgados a estas instituciones, sino todavía más el principio de que esos derechos les pertenecen naturalmente.

Desde 1947 las unidades autónomas de la provincia de Vojvodina y la región de Kosovo-Metohija obtuvieron sus estatutos (sus "pequeñas constituciones") apli-

cando los derechos de autonomía que ya les habían sido reconocidos.

En cuanto a los comités populares, presentan ciertas analogías de forma con los soviets locales. Pero, mientras que la Constitución soviética de 1936 reducía los derechos que éstos habían recibido de la Constitución de 1918 y liquidaba prácticamente el autogobierno local, subordinándolos a los organismos administrativos centrales de las repúblicas federales de la URSS, la Constitución yugoslava, por el contrario, toma resueltamente el camino que llevará al desarrollo progresivo de los comités populares como órganos locales del poder. Poco después de la promulgación de la Constitución federal, en mayo de 1946, la Asamblea popular de la RPFY votó una ley que establecía el principio de que los comités populares son los cuerpos representativos del autogobierno; los "órganos supremos de la comuna, la ciudad y el distrito, para el ejercicio de los derechos que la ley reconoce a esas colectividades". Esto no significa que los comités populares hayan desempeñado plenamente su papel desde ese momento. Por el contrario, el carácter agudo de la lucha de clases que se producía entonces, impuesto por la necesidad de liberar al país del oscurantismo y desbarazarlo de los vestigios del capitalismo, la extensión y la naturaleza de las funciones ejercidas por el aparato administrativo central, el retraso material y cultural de algunas regiones del país y, más generalmente, el débil grado de desarrollo cultural de las masas, sobre todo de las masas rurales, en esa época contribuyeron a frenar el autogobierno y a reducir el papel de los comités populares. Pero —hecho esencial— las disposiciones constitucionales relativas a los comités populares no dejan de señalar el comienzo de un esfuerzo realista y persistente de edificación del autogobierno local; esfuerzo que, desde entonces, ha dado sus frutos.

En realidad, la Constitución yugoslava afirmaba y consolidaba transformaciones políticas y sociales amplias y profundas. Estas transformaciones eran las siguientes: 1) El poder popular estaba organizado en un

sistema político único para todo el país. En el ejercicio de ese poder, el papel dirigente quedaba reservado a la clase obrera, con el Partido Comunista a la cabeza, inspirador y organizador de todos los cambios realizados y del desarrollo futuro; 2) El nuevo sistema del poder se aplicaba al sector económico del Estado y se apoyaba en la confianza de la mayoría del pueblo trabajador; 3) La unidad de la comunidad federal era asegurada por la solución aportada al problema nacional, gracias a la libre unión de los pueblos yugoslavos sobre la base de la igualdad de derechos y del respeto de las diferentes individualidades nacionales; 4) El frente popular afirmaba la alianza democrática sellada entre la clase obrera, los trabajadores del campo, los intelectuales salidos del pueblo y los demás trabajadores; 5) La mayoría del pueblo manifestaba su voluntad de seguir desarrollando la revolución, coincidiendo el poder popular y el Partido Comunista en la necesidad de perseguir vigorosamente, por sus propios caminos y medios, el desarrollo social y político del país.

La Constitución yugoslava era un marco bastante flexible y amplio para permitir realizar legalmente cambios revolucionarios en la economía y rechazar la contraofensiva de las clases desposeídas que se esforzaban por minar al nuevo Estado y debilitar su independencia.

Después de realizadas la Reforma Agraria, la confiscación de los bienes de los colaboracionistas, extranjeros y nacionales, la recuperación de los beneficios de guerra y la nacionalización del sistema bancario, los años de 1946 a 1948 contemplaron además la nacionalización en gran escala de la propiedad capitalista. La industria, los transportes, las comunicaciones, el sistema bancario y el comercio fueron nacionalizados, integrados al sector económico del Estado y confiados de inmediato a la administración de organismos del Estado. Al mismo tiempo, el Estado estableció centros de explotación agrícola y se tomaron medidas económicas, fiscales y administrativas para limitar en el campo la actividad de los elementos capitalistas. Estas medidas eran la condición previa necesaria para establecer las bases de

la edificación socialista. Ésta se inició en 1947 mediante la adopción de un plan económico quinquenal tendiente a desarrollar una industria moderna y a la electrificación de una gran parte del país.

Después de estos cambios, el sector socialista de Estado se convirtió en el sector dominante de la economía del país. Esto modificó a su vez las relaciones sociales, produciendo principalmente una disminución de la fuerza de resistencia de las viejas clases dirigentes y una reducción de las posibilidades de restablecimiento del capitalismo. La formación de cooperativas de trabajo rurales, mediante la asociación de las propiedades privadas de los campesinos o bien mediante la fusión de esas propiedades en una propiedad cooperativa, que se inició en gran escala en 1948 y se desarrolló después de la promulgación de la ley fundamental sobre las cooperativas agrícolas de 1949, fue el primer paso importante en el camino de la liquidación de las tendencias capitalistas en el campo y la edificación de una nueva organización económica fundada en la autogestión de los productores.

Todos estos avances se realizaron en medio de luchas de clases y combates políticos e ideológicos que condujeron algunas veces a excesos y violencias. Estos excesos y violencias no procedían únicamente del impulso elemental de las fuerzas revolucionarias; también se debían a la insuficiencia de la formación técnica de los cuadros de los comités populares locales y de los organismos administrativos en general. Muchas veces, se dio prioridad a los métodos administrativos e inclusive represivos para resolver problemas económicos y políticos, en vez de recurrir a los métodos de persuasión, de agrupación de las masas en torno a una causa justa, de educación de los grupos y los individuos atrasados e inconscientes. Pero, como contrapartida, la violencia de la lucha de clases tuvo como resultado agrupar a todos los trabajadores en el seno del Frente Popular, después de eliminados los antiguos "compañeros" que, bajo la cubierta de la "democracia", trataban de romper la alianza democrática de las masas trabaja-

doras. Esto permitió que la clase obrera cobrara una conciencia más viva de su misión revolucionaria y socialista.

Es entonces cuando se va a precisar o modificar el sentido de algunos postulados de la Constitución yugoslava. Por primera vez va a expresarse sin ambigüedad la significación esencial de la nueva organización política y social. Antes de 1948, existían varias teorías respecto a la naturaleza de la democracia popular, en la doctrina soviética y en la de otros países que se esforzaban por realizar ese sistema (Hungría, Bulgaria, Rumanía, Checoslovaquia, Polonia). Para unos, la democracia popular era un "tipo nuevo de democracia" (era la opinión del economista soviético Varga). Para otros, era un "tipo particular de democracia" (tesis sostenida por I. Trajinin, especialista en derecho constitucional soviético). Para la mayoría de los autores y oradores, como Rakosi, Gottwald, Revai, etc., la democracia popular era un Estado "de tipo intermedio", a medio camino entre la democracia burguesa y el Estado socialista. Una idea análoga fue expresada por el órgano oficial del Informbureau, según el cual "una nueva organización estatal de democracia popular había nacido, realizando en muy poco tiempo transformaciones progresistas y democráticas que la democracia burguesa habría sido incapaz de poner en práctica".⁴ Este artículo pretendía inclusive que la "reforma de la industria y de la banca" era esencial a la democracia popular y que la industria y la banca "eran las bases de la propiedad estatal, es decir, de la propiedad popular".

En Yugoslavia, sin embargo, el Estado tenía ciertas características que no pueden corresponder a un Estado nacido de una revolución socialista. Por eso el

⁴ Por una Paz Duradera, por una Democracia Popular, número del 1º de febrero de 1948 (en ruso). La misma opinión es sostenida por el profesor Goljakov (cf. Denisov, *La teoría marxista-leninista del Estado y del Derecho*, Prefacio, Moscú, 1948). (En ruso y en servio-croata.)

quinto Congreso del Partido Comunista de Yugoslavia emitió, en 1948, esta apreciación: "El rasgo característico de nuestro poder popular (comités y asambleas populares) es emanar de los trabajadores de las ciudades y del campo el papel dirigente que pertenece a la clase obrera... En Yugoslavia, gracias al poder popular los trabajadores de nuestro país llevan adelante una lucha victoriosa contra las supervivencias del capitalismo, para la edificación de una sociedad socialista. La presencia de la clase obrera a la cabeza de los trabajadores da a este poder los rasgos característicos de una dictadura del proletariado, gracias a lo cual puede romper la resistencia del explotador y unir en la lucha a las masas populares."⁵

Pero también se ponía en evidencia que ese mismo Estado realizaba una "fórmula de democracia socialista", que marchaba por "el camino democrático que conduce a la realización del socialismo". "Nuestra democracia popular —declaraba Kardelj—, tal como se construye, conforme a las circunstancias específicas de nuestra situación, es una de las fórmulas posibles de la democracia proletaria o, más bien, socialista. El determinismo de la revolución socialista ha revestido en nuestro país formas que correspondían a las condiciones particulares en las que se ha desarrollado y continúa desenvolviéndose".⁶

Una serie de medidas tomadas entre 1946 y 1949, tales como la nacionalización de los medios de producción fundamentales y la formación de cooperativas de trabajo rural, habían modificado notablemente la organización social y económica que había encontrado su expresión en el capítulo IV de la Constitución de 1949. La considerable extensión del sector económico de Estado,

⁵ Programa del Partido Comunista de Yugoslavia. Ediciones "Kultura", Belgrado, 1948, p. 6. (En servio-croata.)

⁶ E. Kardelj, *El Partido Comunista de Yugoslavia en la lucha a favor de la Nueva Yugoslavia, el poder popular y el socialismo*. V Congreso del Partido Comunista, discursos e informes. Ediciones "Kultura", Belgrado, 1948, p. 348. (En servio-croata.)

el desarrollo de diversas formas de cooperación, el establecimiento de un máximo de tierras susceptibles de ser conservadas en propiedad agrícola privada (máximo que variaba entre 20 y 25 hectáreas) y algunas otras disposiciones destinadas a hacer desaparecer completamente o a restringir la explotación del trabajo y la especulación, concurrían al mismo resultado. Todo ello modificaba la concepción misma del capítulo IV de la Constitución fundado sobre la tríada de sectores de Estado, cooperativo y privado.

El régimen que resultaba de dichas transformaciones no era aún —y no podía serlo— un verdadero régimen socialista. Pero constitúa, no obstante, el embrión, gracias a la importancia de la propiedad social controlada por el Estado y a la solidez orgánica de los dos sectores económicos existentes: el sector de Estado y el sector cooperativo.

Otros cambios habían afectado los órganos administrativos del poder (gobiernos y comités ejecutivos). De manera general, los órganos ejecutivos y administrativos habían aumentado en número; sus categorías y sus competencias se habían extendido. Entre la adopción de la Constitución y 1949, su número se había cuadruplicado. Una vez que el Estado se hubo ocupado de la gestión de las ramas económicas más importantes, las funciones de los órganos de Estado habían cobrado mayor importancia. Un enorme monopolio de Estado se fue constituyendo, útil a la sociedad seguramente en sus comienzos puesto que eran las fuerzas dirigentes más evolucionadas las que tenían sólidamente en sus manos los controles de la defensa y del desarrollo socialista. Pero ese monopolio daba a la capa administrativa dirigente una autoridad aún más considerable que no era posible otorgar en un sistema de poder popular. Esta capa social debía, en esas condiciones, atribuirse inevitablemente algunos privilegios y aumentar las distancias que, en el plano económico, administrativo, social y humano, existían en relación con los productores.

Los mismos órganos extendían sus poderes sobre la sociedad, en cierta medida, en detrimento de los dere-

chos individuales, al mismo tiempo que acentuaban su independencia en relación con los cuerpos representativos, de los cuales procedían y frente a los cuales eran responsables.

La tendencia al centralismo, en la Federación y en las Repúblicas federadas, cobraba fuerza; los derechos de los comités populares y de las instituciones sociales se reducían. La legalidad, el respeto de la persona humana, las reglas de moral socialista, tendían a dejar su lugar paulatinamente al arbitrio de los funcionarios, sobre todo, de los funcionarios menores que se convertían así en los resortes de una burocracia centralizada y anónima.

Hechos y tendencias eran el resultado de algunos factores objetivos y subjetivos de la realidad yugoslava, de los cuales dos, cuando menos, son primordiales. El primero estaba constituido por el retraso económico y cultural del país, legado del desarrollo desigual del capitalismo, del lugar de los pueblos yugoslavos en la evolución general de Europa, de la explotación de las riquezas materiales yugoslavas por el capital extranjero durante las últimas décadas y de la situación semi-colonial en la que las capas dirigentes de la burguesía habían colocado a la nación. El segundo de esos factores residía en el desarrollo insuficiente de la conciencia social de las masas, en la ausencia de tradiciones democráticas estables, así como en la herencia de arbitrariedades, privilegios y discriminaciones sociales, dejada por una economía atrasada en la que la lucha por la existencia había sido siempre dura. A ello contribuía, también, la tradición del gobierno administrativo y el estado de fermentación social y político que había impedido la cristalización de una moral común y de un orden político y jurídico sólido.

En medio de esta evolución se produjo un acontecimiento político decisivo para el desarrollo posterior de Yugoslavia: la tentativa, abiertamente perpetrada por los dirigentes de la URSS de entonces, con Stalin a la cabeza, de dominar la vida política y la economía de Yugoslavia. Esta tentativa se encontró con la resolu-

ción de la enorme mayoría del pueblo, de resistir. En un principio, la resistencia tomó la forma de una defensa de la independencia del país contra la hegemonía extranjera, de un combate en favor de la salvaguardia de las tradiciones de independencia y dignidad nacionales, encarnadas en los recuerdos de la Liberación y en el apego a la revolución, a la defensa de las riquezas producidas por la tierra y por el trabajo de los pueblos yugoslavos. Un inmenso perjuicio fue causado a la economía del país y graves consecuencias se produjeron en muchos de los sectores de la vida social y política. Pero esta crisis dio a Yugoslavia algo que sería de capital importancia para su futuro socialista: la emancipación de la tutela doctrinal y política que sobre ella había ejercido la URSS. Esta emancipación del pensamiento, de la acción y de los métodos permitió a las fuerzas políticas dirigentes de Yugoslavia hacer un análisis crítico de la situación social y política en la que se encontraba, en aquella época, la URSS y su propio país.

Por medio de la influencia que dicho análisis crítico y por la conciencia que permitió tomar acerca de los peligros embozados en las tendencias estatistas y burocráticas que se manifestaban en la misma Yugoslavia, fue posible inaugurar, a mediados de 1949, lo que se ha convenido en llamar el proceso de "descentralización". De hecho, ese proceso fue mucho más complejo y extenso que una pura y simple descentralización. Las primeras medidas solamente realizaron en verdad la descentralización administrativa. Interviniendo sobre todo en el campo de la gestión económica, toda una serie de ramas económicas, administradas hasta ese momento por los ministerios federales, fueron transferidas a la competencia de los gobiernos de las Repúblicas federadas; empresas llamadas "de importancia republicana" pasaron a poder de los comités populares.

Durante este mismo periodo, algunas medidas suprimieron los privilegios materiales de que gozaban los altos funcionarios e hicieron a las organizaciones económicas más independientes de los ministerios centrales, por la institución de direcciones generales separadas de

los ministerios, así como por el ingreso de los directores generales en el gobierno federal y en los gobiernos de las Repúblicas federadas. A fin de contrarrestar el centralismo y la burocracia en el interior de las Repúblicas federadas mismas, se votó en mayo de 1949 una ley sobre los comités populares que, asegurándoles una esfera de autonomía, incrementaba al mismo tiempo su importancia en tanto que cuerpos representativos y promovía a su alrededor la participación directa de las masas en la conducta de las cuestiones de interés social (Reuniones de electores, Consejeros y Comisiones de ciudadanos cerca del comité popular, etcétera).

Pero todos los cambios que estamos tratando se inscribían en el marco del sistema en vigor. Ahora bien, el marco mismo iba a ser profundamente modificado por las transformaciones que comenzaron a mediados de 1950. La ley sobre la gestión de empresas por las colectividades de trabajo, promulgada durante esta época, es la manifestación inicial más importante. Dicha ley reconocía a los productores un derecho de autogobierno que anunciable una transformación fundamental de la propiedad de los medios de producción. Por primera vez, los productores adquirieron derechos determinados sobre los medios de producción y los productos de su trabajo.

La democracia, introducida así en la esfera del poder económico, implicaba necesariamente medidas emancipadoras en los demás campos de la vida social, e iba a desencadenar un movimiento autonomista —por así decir— en una serie de instituciones estatales o semi-estatales y a influir, en consecuencia, en el fortalecimiento de la protección de las libertades y de los derechos de los ciudadanos. El tercer pleno del Comité Central del Partido Comunista de Yugoslavia, reunido en 1950, subrayó la necesidad para la sociedad de formar hombres socialistas libres; para este efecto, el surgimiento del pensamiento científico y teórico libre estigmatiza el modo de gestión burocrático de las escuelas y preconiza el desarrollo de la autonomía de las instituciones escolares y culturales. La democracia en el inte-

rior del Partido y del Frente obtuvo nuevas garantías y posibilidades. El hombre va tomando cada vez mayor conciencia de su importancia en la producción, en las instituciones sociales y, de una manera general, en la vida política; la sociedad obtuvo una creciente ventaja de sus libres actividades y opiniones. Pero ese movimiento puso en conflicto las fuerzas persistentes del estatismo y de la burocracia, por una parte, y las tendencias socialistas y democráticas, reivindicadoras del libre pensamiento humano, por la otra.

En esas condiciones, el refuerzo de la justicia y de la legalidad se convertía en una de las tareas más importantes. Sin tocar los principios fundamentales del sistema judicial planteados por la Constitución, se tomaron medidas para aumentar la protección de los derechos y de las libertades individuales, como también la conciencia de los ciudadanos del valor de su libertad, de sus derechos y de su papel en el gobierno de la vida social. La independencia de los tribunales frente a los órganos de la administración y las organizaciones políticas locales se acentuó. "Nuestro país —declaró A. Rankovich en esta época— tiene necesidad de tribunales que trabajen con todas sus fuerzas en la organización de la justicia y contribuyan a aumentar la conciencia socialista de los ciudadanos, respetando y aplicando las leyes y las prescripciones legales. Únicamente tales tribunales contribuirán a la edificación de nuestra patria socialista."⁷

Por otra parte, la descentralización del Estado ya iniciada se continuaba en varias direcciones diferentes.

Una de esas direcciones era la descentralización del poder orientada hacia el autogobierno de las organizaciones económicas. Los órganos administrativos del Estado dejaban de administrar las instituciones económicas y sociales. Los derechos de ordenanza, o "derechos

⁷ A. Rankovich, *Pour le renforcement de la Justice et de la Légalité*. Informe presentado el 3 de junio de 1951 en la IV reunión plenaria del Comité Central del Partido Comunista yugoslavo, *Le Nouveau Droit Yougoslave*, núm. 4, 1951, p. 31.

administrativos operativos", desaparecían dejando su lugar al autogobierno de los trabajadores en las empresas. La administración conservaba derechos importantes aún, pero reducidos de hecho a la planeación y al control.

Otra dirección era el desenvolvimiento de la descentralización, ya comenzada, reduciendo los poderes de la administración federal en toda una serie de dominios y transfiriéndolos a los órganos de poder local. Se disminuyó el número de los órganos administrativos (la Comisión del Plan y la Comisión de Control, verdaderos ministerios centralizados, fueron suprimidos; los comités y direcciones generales dejaron de ser órganos gubernamentales). El gobierno federal y los gobiernos de las Repúblicas federadas no permitieron más que un número reducido de ministerios y de Consejos. La creación de los Consejos no tenía el solo fin de reemplazar a las instituciones monárquicas por cuerpos colegiados, sino también permitir a los representantes de los órganos administrativos, de las direcciones generales y de las instituciones autónomas de las Repúblicas federadas formar parte en el futuro de los Consejos instituidos en escala federal. Además, los Consejos de las Repúblicas federadas, especialmente en materia social y escolar, contaban con numerosos representantes de las instituciones y organizaciones sociales. Dichas medidas fueron consolidadas por las dos leyes sobre la reorganización de los gobiernos de las Repúblicas federadas (primera mitad de 1951).

A finales de este periodo, durante los años de 1951 y 1952, muchas leyes nuevas fueron votadas todavía, con vistas a desarrollar el autogobierno local y la gestión obrera de la economía. El autogobierno de los productores ya no era, en efecto, compatible con la planificación administrativa "total". La experiencia había confirmado de manera brillante la opinión de los teóricos que veían, en la planificación del Estado, una manifestación del capitalismo de Estado y del centralismo burocrático. El objetivo a alcanzar era diferente: una economía socialista que permitiera la organización de la iniciativa y de la fuerza creadora de los trabajadores —es decir,

de los productores— gracias a un sistema armonioso y uniforme de células económicas jurídicamente autónomas, administradas por los productores mismos. Al autogobierno de los productores interesaba precisar la naturaleza y la importancia del derecho que estos últimos tendrían para disponer de una parte determinada de los productos de su trabajo. La determinación de estos derechos fue el objeto de la Ley sobre la contribución social y los impuestos, así como de los reglamentos relativos a los fondos de salarios de las empresas y al derecho reconocido a los colectivos de trabajo de disponer de esos fondos, en ciertas condiciones, y de fijar en completa autonomía las ganancias de los obreros y de los empleados (1951).

Esos cambios constituyeron una introducción hacia la nueva organización constitucional: aunque sin realizarla todavía. En cambio la Ley general sobre los comités populares (abril de 1952) desembocó directamente en el nuevo orden. Dicha ley regulaba las nuevas relaciones que debían instituirse entre la administración del Estado, por una parte, y las empresas industriales o comerciales y las organizaciones autónomas, por otra. Además, daba a los poderes de los comités populares tal extensión que el lugar de éstos en el sistema general del poder cambió radicalmente.

En lugar de ser, según la fórmula anterior, los "órganos locales supremos de un sistema de poder popular único", ahora constituyan la base del sistema. La Ley remitía al Comité popular, cuerpo representativo de base, el ejercicio de todas las funciones que pertenecían a los órganos locales, en virtud de la Constitución y de las leyes. La Ley general sobre los comités populares introdujo simultáneamente la representación de los productores. Además del Consejo de distrito o de población —cuerpo político—, el Comité popular de distrito o de población⁸ comprende ahora un Consejo de Productores.

⁸ Se trata de poblaciones de alguna importancia que tienen el estatuto jurídico y la competencia de un distrito y que se distingue en Yugoslavia de la circunscripción de base *opština* (comuna).

Esta ampliación del autogobierno de los productores, extendida de la esfera del poder económico y la gestión social a la del poder político y del gobierno del Estado, era una consecuencia lógica y necesaria de la democratización de la gestión económica y de los cambios intervenidos en el dominio de las relaciones de propiedad.

Las leyes a que nos hemos referido eran, por su importancia, verdaderas Leyes constitucionales. La naturaleza constitucional era inclusive formalmente reconocida en la Ley general sobre los Comités populares. Se puede, por tanto, hacer partir de ésta el principio de la transformación orgánica que ha modificado profundamente la Constitución de 1946.

No se podía, en efecto, detenerse a medio camino. Las transformaciones realizadas llevaban implícitas otras y conducían a la instauración de un sistema constitucional nuevo. La "Ley constitucional sobre los fundamentos de la organización social y política de la República Federativa Popular de Yugoslavia y los órganos federales del poder", promulgada el 13 de enero de 1953, es el equivalente de una nueva Constitución. Este acto fundamental recibió su complemento natural en las Leyes constitucionales de las Repúblicas federadas, que fueron promulgadas después y están conformadas a sus principios.

En la misma época se modificó el lugar de Yugoslavia en el mundo. El fracaso de la tentativa hecha para separarla del resto del universo, y dominarla en seguida más fácilmente, tuvo grandes consecuencias. Al mismo tiempo que defendía su independencia y continuaba en el camino del socialismo, Yugoslavia tuvo éxito, en efecto, al establecer relaciones económicas y políticas con los grandes países occidentales y con todos los Estados dispuestos a ello. Intercambio de opiniones y de experiencias se desarrollaron progresivamente entre Yugoslavia y otros países y movimientos progresistas y socialistas: dichos intercambios, realizados con un espíritu de igualdad y de libre discusión, tuvieron una influencia emancipadora sobre la doctrina y la práctica yugoslavas; la ayudaron a liberarse de trabas como cierta

estrechez de miras, cierto dogmatismo y de una manera demasiado unilateral de considerar las realizaciones positivas de otras naciones.

Esas nuevas relaciones internacionales permitieron a Yugoslavia reforzar su seguridad e integrarse, en calidad de Estado, al grupo de naciones independientes que luchan por la paz y la cooperación internacional, sobre la base del respeto mutuo de la soberanía nacional y de la no intervención en los asuntos internos. El mundo entero forma una totalidad económica y política, compleja y contradictoria, sin duda, pero, no obstante, la independencia y el desarrollo de los diferentes países son función de su cooperación internacional. La historia de los siglos pasados y, sobre todo, de la época presente muestra que, cuando un pueblo se condena a sí mismo al bloqueo político e ideológico, lo hace en detrimento de la democracia interna y de las libertades de sus ciudadanos. La teoría de la autarquía económica y política es una invención del capitalismo de Estado y del gobierno burocrático que temen toda posibilidad de comparación y de contacto con el extranjero, susceptibles de revelar su inferioridad. Al contrario, las naciones cuyo sistema social y político goza del apoyo de las masas populares y que no esperan progresos sino del libre desarrollo de las fuerzas económicas y sociales están interesadas en abrirse a los cambios y a la cooperación con las demás naciones. Esta ley histórica ha encontrado su confirmación en el caso de Yugoslavia, que debe a su colaboración con el resto del mundo haber salvaguardado su independencia nacional y consolidado su desarrollo en el camino del socialismo y de la democracia.

Toda democracia real es un sistema político abierto, optimista y cooperativo. Abierto al interior, pues ayuda al desarrollo de la iniciativa creadora de las masas y de la libertad personal del hombre. Abierto al exterior, frente a los demás, pues estimula la cooperación y los cambios en igualdad de derechos y con simpatía por todo aquello que es nuevo y original en el desarrollo de los pueblos libres. Toda democracia socialista verda-

dera no se cierra ni en el interior ni en el exterior sino a las fuerzas e ideas que empujan a la destrucción violenta de las conquistas de su revolución socialista, de su independencia nacional y de su libertad de determinación interior.

3. LA FASE ACTUAL

No hay una separación muy clara entre la segunda fase y la fase actual de la evolución política y constitucional de Yugoslavia. De hecho, como se ha mostrado anteriormente, se han realizado los cambios fundamentales durante la segunda fase y, principalmente, entre 1950 y 1952. Pero las Leyes constitucionales de 1953, sobre todo la Ley constitucional federal, han sacado las consecuencias de la evolución lograda y colocado una nueva organización de poder en la federación así como en las Repúblicas federadas. En este sentido se puede hablar de una fase actual en la evolución yugoslava.

Ésta se caracteriza por cierta complejidad de las fuentes del Derecho constitucional. Pues ni la Ley constitucional federal ni las Leyes constitucionales de las Repúblicas federadas son Constituciones completas. Estas leyes modifican los principios fundamentales de la Constitución de 1946 y de las Constituciones de las Repúblicas federadas de esta época abrogando la mayor parte de los capítulos. No obstante, estas Constituciones no están abrogadas en su totalidad: algunos capítulos permanecen intactos. De aquí que desde el punto de vista jurídico el sistema constitucional yugoslavo actual resulta demasiado heterogéneo. Dicho sistema es el producto de la combinación de las Leyes constitucionales recientes con las disposiciones de las constituciones anteriores que no han sido abrogadas, pero cuyo alcance y valor a menudo han sido profundamente modificados.

Si se hubiera promulgado una nueva Constitución, o bien una "Ley que modificara la Constitución existente", se habría evitado esta complejidad y quizás la imprecisión. Pero la adopción de una Constitución total-

mente nueva no hubiera sido objetivamente posible, pues el nuevo sistema social y, más aún, el sistema económico, no habían sido conformados en definitiva. El realismo político exige que las nuevas instituciones se prueben en su aplicación práctica. Jamás debe perderse de vista que las posibilidades y los límites de las instituciones sociales son determinados por la evolución material, política y cultural del país. Por este motivo, algunas soluciones prácticas no han podido ser siempre la aplicación exacta de los principios, y otras han sido formuladas con una imprecisión consciente.

Un sistema flexible de Leyes constitucionales correspondía mejor a una sociedad en evolución, que una Constitución integralmente codificada. En cuanto a las "Leyes que modificaran la Constitución de 1946", no hubieran sido mejores puesto que no se trataba de una simple reforma de la Constitución, sino de la creación de una organización social y política esencialmente nueva con relación al texto de 1946. Podemos afirmar que las Leyes constitucionales de 1953 y, principalmente, la Ley constitucional federal forman la base jurídica de la nueva Constitución yugoslava en vías de edificarse.

Pero, desde su adopción, la Ley constitucional ha superado la concepción de una ley constitucional ordinaria. Ha planteado las bases jurídicas de un sistema socio-político diferente, en gran medida, del anterior a su entrada en vigor.

Fundada sobre los principios de la propiedad social de los medios de producción y del autogobierno político y económico, la Ley constitucional ha sido progresivamente sancionada por la práctica. Ha sido, al mismo tiempo, completada por una serie de leyes de las cuales algunas han tenido carácter constitucional. Las más características en este sentido son las leyes relativas a la edificación del sistema comunal; a la instauración de un mecanismo político, que reúne la democracia representativa y la democracia directa; a la gestión social desligada del Estado de la economía de los servicios públicos (1955-1957). Tienen el mismo alcance las leyes que amplían los derechos de los productores directos, en

lo relativo a la apropiación de una parte determinada del producto social, y destinada a la satisfacción de las necesidades individuales lo mismo que a las colectivas.

La promulgación de esas leyes, así como la evolución y la práctica socio-políticas durante los últimos años, han hecho que la Ley constitucional se haya ido alejando de las disposiciones de la Constitución de 1946 que permanecían en vigor. Planteándose la cuestión de saber si se debía, desde entonces, abrogar las disposiciones de la Constitución de 1946 que hubieran conservado una validez formal —principalmente las relativas a "la organización socio-económica" y a los "derechos de los ciudadanos"— a fin de poder adoptar una Constitución enteramente nueva, una Constitución que tradujera más fielmente las relaciones, así como la estructura evolucionada de la democracia socialista.

Algunos piensan que, para llegar a esta finalidad, era necesario un nuevo texto constitucional que formara un todo enteramente codificado. Otros, por el contrario, estiman que se trata de completar la Ley constitucional de 1953 por medio de nuevas leyes, relativas a "la organización socio-económica" y a los "derechos de los ciudadanos". Comoquiera que sea, se hace sentir, desde ahora, la necesidad política y jurídica a la vez de dar a la sustancia y a las formas de la organización socio-política de Yugoslavia socialista, en la etapa actual de su desarrollo, una expresión formal, adecuada y armónica.

PRIMERA PARTE

LAS BASES DEL SISTEMA SOCIAL
Y POLÍTICO

I. LA PROPIEDAD SOCIAL Y EL AUTOGOBIERNO DE LOS PRODUCTORES

4. LA PROPIEDAD SOCIAL DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN

El derecho de propiedad de los medios de producción es la institución fundamental de todo régimen social y político que refleja las relaciones esenciales que se establecen en la producción y de las que dependen en última instancia la naturaleza del poder político y la verdadera condición del hombre. La cuestión primaria de toda sociedad es, en efecto, saber de quién dependen los medios de producción y quién decide la repartición de los productos del trabajo humano. Ahora bien, esos poderes pertenecen a los propietarios de los medios de producción y de los productos. Esto es cierto lo mismo en el capitalismo de Estado como en el capitalismo privado.

En un régimen socio-político fundado en la propiedad privada, el producto social del trabajo se lo apropián los poseedores de los medios de producción. Esta apropiación no ha sido jamás absoluta, incluso en el periodo del capitalismo liberal, o aun en los países en donde la intervención del Estado fue reducida al mínimo y en donde el capitalismo determinaba por completo los salarios obreros y las condiciones de trabajo. El Estado ha retido siempre una parte del producto del trabajo humano, empleándolo para elevar el nivel general —material y cultural— de la comunidad. Desde hace cincuenta años y, sobre todo, después de la segunda Guerra Mundial, el Estado ha afirmado gradualmente su derecho de descontar una parte cada vez más grande de las utilidades de los capitalistas privados, en la forma de impuestos progresivos muy altos. Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones, el derecho de propiedad privada ha seguido siendo un derecho fundamental y los capitalistas privados han continuado obteniendo privilegios esenciales.

El capitalismo de Estado transfiere el derecho de propiedad a un nuevo poseedor sin modificar esencialmente la naturaleza social y jurídica. Formalmente, el nuevo poseedor lo es la comunidad, personificada por el Estado. En realidad, los verdaderos propietarios son los grupos sociales en el poder, los dirigentes del Estado, ya sea que éstos constituyan los fundamentos del poder de la clase capitalista o que formen una nueva capa social que impone su voluntad a la sociedad, por medio del aparato estatal (la burocracia). En los dos casos, el capitalismo de Estado presupone, en beneficio de ciertas capas sociales, derechos privilegiados de gestión y de apropiación de los medios de producción y de los productos del trabajo humano.

Todo ello demuestra que, en un régimen de propiedad colectiva de Estado, las relaciones democráticas no pueden establecerse entre los hombres, en lo relativo a los medios de producción y los productos del trabajo, más que a condición de que los productores administren por sí mismos los medios de producción y dispongan del producto de su trabajo.

En Yugoslavia, inclusive durante la Revolución, algunas empresas económicas fueron confiadas a los órganos revolucionarios de poder popular, principalmente después de la confiscación de las propiedades de los enemigos del pueblo. En ocasiones, esos órganos fundaron ellos mismos empresas en las diversas ramas de la economía. Hacia finales de la guerra y, sobre todo, después de la Liberación del país, numerosas empresas pasaron a poder del Estado, a título diverso (confiscación, transferencia de bienes enemigos, restitución de los beneficios de guerra, etc.); la Constitución de 1946 proclamó esos medios de producción "propiedad del pueblo".

Después, durante los años 1946 a 1948, todas las empresas industriales, comerciales y de transporte fueron nacionalizados. Entonces se planteó el problema de la organización y la administración de esas empresas económicas de Estado que, salvo en el artesanado y en la agricultura, ocupaban una posición dominante. La res-

puesta la dio la "Ley sobre las empresas económicas de Estado" del 23 de mayo de 1946, que consolidó la organización de esas empresas, elucidó su función jurídica y definió el sistema de su administración.

Los principios de esta ley son los siguientes: la empresa es dirigida por un funcionario que lleva el nombre de "director de empresa". Dicho director es nombrado por el órgano competente de la administración de Estado, generalmente por el ministro. El director está obligado a aplicar las leyes y los reglamentos, así como las órdenes y directivas de la dirección general y del ministerio. Goza de amplios poderes para concertar contratos, pero sólo los ejerce de acuerdo con los planes que se han establecido por los órganos superiores y por sus directivas.

Ese sistema de gestión correspondía al "nuevo tipo" de propiedad de los medios de producción, el del capitalismo de Estado. En un momento en que la lucha se dirigió contra el capitalismo privado, la forma estatal de la propiedad social era indispensable y ha jugado un papel progresista en los comienzos de la edificación de la nueva economía. No obstante, dicho sistema frenaba el desarrollo de la propiedad socialista y tenía el doble peligro de la restauración de la antigua burocracia y de la formación de una nueva burocracia dentro del socialismo. Porque, cuando se instituye un aparato único y centralizado, la burocracia aspira inevitablemente a perpetuar las formas de producción existentes y, al mismo tiempo, a consolidar su posición privilegiada, en detrimento de las fuerzas productivas y de la socialización de las relaciones de producción. Tiende a colocarse por encima de los productores, a erigirse en amo y tutora respecto a éstos. En consecuencia, los productores se vuelven indiferentes a la marcha de la producción y pierden todo interés activo en los asuntos generales de la comunidad. Y como este proceso se desarrolla en el sector más importante del Estado socialista —la dirección misma de la economía—, sus efectos se hacen sentir sobre la totalidad del Estado. El autogobierno del pueblo es privado, así, de su base principal

de desarrollo, inclusive si logra afirmarse en el ejercicio de los poderes políticos.

Estos peligros fueron particularmente sensibles en Yugoslavia durante los años 1948-49 y todavía no han sido eliminados totalmente en este momento. Sin embargo, fueron observados a tiempo y se tomaron medidas para transformar el sistema de gestión de las empresas en el marco de una reorganización general del aparato de dirección económica. Los primeros pasos en este sentido fueron marcados por la consulta de las colectividades de trabajo de las empresas y, sobre todo, por la formación de consejos obreros, emprendida con amplias bases desde 1949. Las discusiones en el seno de las colectividades de trabajo fueron, para obreros y empleados, la primera escuela de iniciación a los problemas de la dirección de las empresas. Luego, la institución de consejos obreros elegidos constituyó una forma más elaborada de participación obrera en la gestión económica. Aunque, en el curso de este periodo, los consejos no tuvieron todavía más que un papel consultivo en relación con el director, ya contenían en germen los desarrollos futuros del sistema.

La Ley fundamental de 1950 sobre la gestión de las empresas económicas del Estado por las colectividades obreras introdujo importantes modificaciones. Esta ley no es, sin embargo, más que una etapa en el camino hacia la organización de la economía socialista.

Estos cambios afectaron a las relaciones de producción, en los sectores de la industria, el comercio y los transportes. Paralelamente se formaron cooperativas en la agricultura, sobre la base de la colectivización de determinadas actividades económicas especializadas (cooperativas agrícolas del tipo común), o basadas en la colectivización de la propiedad misma (cooperativas de trabajo rurales). Se crearon también cooperativas en otros sectores económicos (cooperativas artesanales, cooperativas de pesca). El Derecho constitucional yugoslavo considera las propiedades cooperativas como una forma de "propiedad social". Las leyes sobre las cooperativas (que datan de 1946, para las cooperativas en general, y

de 1949 y 1954 para las cooperativas agrícolas) establecen la autogestión de los productores, directamente, por medio de la Asamblea general de miembros e indirectamente, a través de los comités de gestión, elegidos por las Asambleas. Como la adhesión a las cooperativas se convirtió en absolutamente libre y voluntaria (es decir, desde 1952-53), su número se redujo de 7 mil a mil.

5. EL AUTOGOBIERNO DE LOS PRODUCTORES O LA DEMOCRACIA ECONÓMICA

El reconocimiento de ciertos derechos a los productores (a la clase obrera) en las empresas no es una idea nueva en el mundo. Es un punto capital del programa del sindicalismo obrero. Es una tendencia fundamental del movimiento socialista. Es, en una palabra, el viejo problema de "la democracia económica".

Pero la importancia y la amplitud de esta reivindicación difieren de un país a otro, según las corrientes dominantes de los movimientos obreros y socialistas. La expresión misma de la "democracia económica" tiene una doble acepción. Significa, en un primer sentido, una forma de organización de las empresas económicas que confiere a la clase obrera ciertos derechos de participación en el establecimiento de las relaciones de trabajo y en la gestión de la empresa, así como en la repartición de los beneficios. En un segundo sentido, designa la inclusión de las fuerzas socio-económicas en la estructura del poder político.

En numerosos Estados, después de la primera Guerra Mundial y todavía más después de la segunda, se instituyeron consejos obreros. En los países anglosajones se denomina a este fenómeno la "democracia industrial". Los "tradeunionistas" ingleses e inclusive algunos fabianos, como el profesor G. D. H. Cole, definen la democracia industrial como "el derecho de todo obrero a sentir que participa realmente en la determinación y el control de las condiciones en las cuales se desarro-

llan su vida y su trabajo". No la subordinan al cambio de la propiedad de los medios de producción.

Pero, aunque esta forma de democracia económica pueda llegar a limitar la autocracia de los propietarios y a dotar a la clase obrera de derechos sociales y económicos, no representa, según la expresión de algunos teóricos socialistas y sindicalistas, más que una "democracia de tienda" (*shop democracy*),¹ que realiza la integración de los obreros a las empresas particulares con el fin de limitar al capitalista arbitrario. No se trata de una verdadera democracia económica. El poder económico de los capitalistas no es abolido; ni la propiedad de los medios de producción, ni el sistema capitalista, en general, son fundamentalmente modificados. La gestión obrera no se instituye con ello y mucho menos la autogestión obrera.

La ciencia marxista ha relacionado siempre la edificación del socialismo y la socialización de los medios de producción a la adquisición por los productores de derechos reales, administrativos y económicos. Lenin planteó el principio de la participación de los productores en la gestión de las organizaciones económicas. Pero este principio ha sido mal interpretado por mucho tiempo. Stalin, desde su discurso de 1931 ("Nueva situación. Nuevas tareas de la edificación económica"), lo deformó en el sentido de una gestión administrativa de las empresas. El director de la empresa se convertía en representante del Estado, ejerciendo un poder político sobre los obreros; disponía de amplias sanciones disciplinarias e inclusive penales (ya que una "sanción disciplinaria" que condena a prisión es, en realidad, una sanción penal). Este discurso, sancionado cinco años más tarde por la Constitución soviética de 1936, consolidaba la gestión estatal de la economía y la condición asalariada de los productores.

La República Popular de China no se apega totalmente a esta teoría de la gestión administrativa y del

¹ Véase el artículo de A. Keller, "Les conceptions du syndicat dans la démocratie économique", en *Political and Economic Democracy*, Nueva York, 1937, p. 43.

capitalismo de Estado. Una ley de 1950 realiza una combinación del principio de "La fábrica para los obreros" y de la dirección burocrática de la economía. La empresa es administrada por un Comité compuesto de una minoría de representantes obreros y una mayoría de funcionarios nombrados por el Estado. El director goza de poderes que le permiten dominar al Comité. La Constitución de 1954 no menciona ya esta forma de gestión económica. Sin embargo, en el periodo actual de desestalinización, ciertos países antes que otros (Polonia, Hungría) comienzan a aplicar una forma determinada de gestión obrera.²

La Ley constitucional yugoslava generaliza y constitucionaliza los derechos de los productores y las colectividades de trabajo en las empresas económicas.

Según esta ley, el autogobierno económico de los productores se funda en los siguientes derechos:

1) Derecho de la colectividad de trabajo a administrar la empresa o la cooperativa, ya sea directamente o a través de los Consejos obreros, elegidos y revocados por los productores;

2) Elegibilidad de los productores para los cuerpos representativos de las empresas económicas;

3) Derecho de la empresa económica a disponer de sus ingresos, después de cumplidas sus obligaciones sociales —garantizándole un mínimo de participación.

4) Derecho de la empresa a fijar la remuneración de sus trabajadores, dentro del límite de sus capacidades —garantizando la Ley, por otra parte, a los trabajadores un salario mínimo sobre los recursos sociales;

5) Derecho de la empresa a fijar de manera autónoma sus propios planes económicos;

6) Derecho de los productores a participar, mediante sus representantes en las nuevas cámaras de las Asambleas populares —Consejos de productores—, en la determinación de los recursos materiales consagrados a la satisfacción de las necesidades sociales y a su forma de empleo.

² A fines de 1956.

La Ley constitucional contiene además dos normas muy importantes. Según la primera, los productores deben ejercer sus derechos de autogobierno sobre la base de la Constitución y de las leyes y en el marco de los planes sociales (artículo 6, fr. 2). De acuerdo con la segunda, las colectividades obreras adquieren el derecho de autogestión por la existencia misma de la empresa económica, cualquiera que haya sido la forma de creación de ésta (art. 6, fr. 3). La noción de empresa es definida por la Ley.

Sin duda, los derechos de autogobierno así definidos, en forma general, no son todavía integralmente ejercidos por los productores yugoslavos. No podrían serlo sino en un sistema socialista más evolucionado, suponiendo un nivel elevado del desarrollo de las fuerzas de producción y de conciencia de las masas trabajadoras. No obstante, ya ahora y dentro de las condiciones actuales de la evolución económica, cultural y social del país, el autogobierno de los productores llena ya dos funciones sociales fundamentales, que son las siguientes:

a) La primera consiste en alejar el capitalismo de Estado; el autogobierno prohíbe la identificación de la organización económica con la organización del Estado; impide a la burocracia establecer su tutela sobre la vida económica y poner obstáculos a la libre acción de las leyes económicas y al mercado libre; significa el abandono de "la planificación total del Estado" en la vida económica, la planificación que frena el desarrollo de las fuerzas de producción, el mejoramiento de la productividad, la iniciativa creadora de los productores y la autonomía de las unidades económicas;

b) La segunda función del autogobierno es impulsar la transferencia de los medios de producción de manos del Estado a manos de los productores; el Estado deja de ser gradualmente propietario; el derecho individual del productor a la propiedad de los productos de su trabajo es progresivamente reconocido. Esto representa una garantía fundamental para la libertad de la iniciativa creadora, para el reconocimiento de la dignidad del hombre creador; es el comienzo de una ver-

dadera democracia económica, que extiende a la economía la soberanía del pueblo trabajador y liga así la soberanía económica a la soberanía política.

El *autogobierno de los productores* es la base de la organización social y política de la República Federativa Popular de Yugoslavia. Realiza verdaderamente "la propiedad social" de los medios de producción —una "propiedad" que no pertenece a ningún grupo ni al Estado—. La "Sociedad", encarnada por los cuerpos representativos del pueblo trabajador, y los productores, representados por sus organizaciones económicas autónomas, gozan, por lo que se refiere a los medios de producción y los productos del trabajo, de derechos de gestión democráticos, fijados por la Constitución y las leyes. En principio, estos derechos se completan y limitan mutuamente; los derechos individuales de los productores sobre los productos de su trabajo son compensados por el derecho de la Sociedad a impedir las manifestaciones de anarquía, de sobreproducción y distorsión y de evitar nuevas desigualdades susceptibles de engendrar una nueva explotación del hombre por el hombre. Estos derechos de la Sociedad no se los apropien el Estado, es decir, la administración del Estado y la burocracia. Son confiados a los órganos democráticos del pueblo trabajador, elegidos y revocados por éste, órganos a los que se confiere la misión de asegurar la independencia y el desarrollo socialista de la comunidad y de fijar las normas de interés general, entre las cuales figura en primer lugar el plan socio-económico. Sin embargo, el plan económico no degenera en "Ley fundamental del socialismo", asegurando el dominio de la burocracia sobre la vida económica y social. Es más bien el instrumento científico que, en el marco de las leyes objetivas del desarrollo económico permite, como lo ha dicho Kardelj, "armonizar la actividad económica, evitar la producción anárquica y la sobreproducción".³

³ E. Kardelj, *Le rôle et les tâches de l'Alliance socialiste du peuple travailleur dans la lutte pour le socialisme*, Belgrado, 1953, p. 24. (En servio-croata.)

La autogestión de los productores es una de las formas de la gestión socialista de la economía. Es más todavía: la institución de relaciones socialistas en la economía.

Constituye la base de una democracia más real, que no se contenta con limitar la autocracia de los propietarios, sino que organiza un poder efectivo de los productores dentro de la sociedad. Aporta los elementos de un nuevo derecho, de un derecho democrático socialista, susceptible de transformar la función y la estructura del Estado.

Actualmente, la gestión obrera en las empresas está organizada de la manera siguiente: en las grandes empresas y las empresas medianas, la colectividad de trabajo está representada por todo el Consejo obrero. Éste es elegido por un año, pero puede ser revocado en cualquier momento. Elige al comité de dirección y ejerce otros derechos fijados por la Ley. En las pequeñas empresas (que ocupan a menos de treinta obreros y empleados), no hay Consejo obrero; es la colectividad misma la que asume esta función.

El comité de dirección es renovado cada año, siendo reelegible sólo una tercera parte de sus miembros para el año siguiente. Se ha querido asegurar así cierta continuidad en el comité, aplicando al mismo tiempo el principio según el cual todos los obreros deben participar, por turno, en los órganos de dirección. Ni los miembros del comité de dirección, ni los miembros del Consejo obrero abandonan su trabajo en la empresa durante su periodo de mandato (art. 6, fr. 6 de la Ley). Además, está estipulado en las fracciones 3 y 5 del mismo artículo, que nadie puede permanecer por más de dos años como miembro del comité de dirección en forma continuada y que los miembros del comité no deben recibir ninguna remuneración por su trabajo en el comité. Finalmente, para garantizar la independencia del comité, la Ley prescribe que el contrato de trabajo de cada uno de sus miembros no puede ser rescindido durante el periodo de su mandato.

El director colabora en la gestión de la empresa con

los órganos elegidos. Dirige la "producción y los asuntos de la empresa". No es elegido por la colectividad de trabajo, sino nombrado por el comité popular de la Comuna, por concurso y previa la proposición de una comisión especial tripartita: los miembros representantes de la Comuna, la empresa y el distrito. Su destitución puede ser solicitada por el Consejo obrero y el Comité de Dirección de la empresa. El director es miembro de derecho del Comité de Dirección, pero no puede presidirlo. Es responsable ante el Consejo obrero.

En las empresas con más de 30 obreros o empleados, el Consejo obrero está compuesto por 15 miembros por lo menos y 120 como máximo. Las elecciones tienen lugar en un escrutinio directo y secreto. Todos los obreros y empleados con un contrato de trabajo tienen derecho de voto. Los candidatos son propuestos por el sindicato o por grupos libremente constituidos de obreros y empleados.

El Consejo obrero ejerce, especialmente, las funciones siguientes: a) Adopta los planes de producción y los balances; b) Decide la gestión de la empresa y la realización del plan económico; c) Reparte el monto de las reservas que está a disposición de la empresa, es decir, de la colectividad de trabajo; d) Discute las relaciones del Comité de Dirección y aprueba o rechaza las decisiones tomadas por este último; e) Adopta el reglamento de la empresa.

El Consejo obrero funciona como cuerpo representativo. Elige a su presidente entre sus propios miembros. El presidente no puede formar parte del Comité de Dirección. Las sesiones tienen lugar por lo menos una vez cada seis semanas. El presidente convoca al Consejo por su propia iniciativa. Está obligado a convocarlo, además, por solicitud del Comité de Dirección, de la organización sindical, o de una tercera parte de los miembros del Consejo o del director. Están obligados a asistir a las sesiones del Consejo obrero los miembros de éste, los miembros del Comité de Dirección y el director. Cada miembro del Consejo tiene derecho a interrogar al Comité de Dirección y al direc-

tor respecto a sus actividades y éstos están obligados a responder. El quórum exigido es la mayoría absoluta de miembros del Consejo. Las decisiones son tomadas por mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay un Comité de Dirección en cada empresa. El número de sus miembros varía de 3 a 11, comprendido el director. Los miembros del Comité son elegidos entre los obreros que han firmado un contrato de trabajo con la empresa, así como entre los miembros del personal técnico y los empleados. Las tres cuartas partes, cuando menos, de los miembros del Comité deben ser obreros que trabajen directamente en la producción, es decir, que participen en la actividad económica de base de la empresa. La elección del Comité debe tener lugar inmediatamente después de la constitución del Consejo obrero; se hace por escrutinio de lista y por votación secreta. Todo grupo de miembros del Consejo obrero que represente a una décima parte de éste tiene derecho a proponer una lista. El Comité de Dirección y sus miembros individualmente pueden ser revocados antes de concluir su mandato anual.

El Comité de Dirección elabora los proyectos de planes relativos a la organización interior, a la sistematización de las funciones, a la reglamentación del trabajo y las vacaciones anuales. Toma por sí mismo ciertas decisiones esenciales para la gestión de la empresa, como los planes económicos mensuales, las designaciones para los puestos de dirección, el juicio de recurso de obreros y empleados contra los licenciamientos pronunciados por el director, la fijación de las normas de trabajo, la proclamación de los obreros que más hayan sobresalido. Por otra parte, es responsable de la buena utilización de la propiedad social. Está encargado de la racionalización de la producción, del aumento de la productividad, de la disminución de los gastos de producción, del mejoramiento de la calidad de los productos, de la lucha contra el derroche. Además, es responsable de la ejecución del plan y del conjunto de la actividad de la empresa.

En cuanto a su funcionamiento, la Ley contiene las

siguientes disposiciones: el Comité delibera colectivamente y no toma más que decisiones colectivas. Sus reuniones tienen lugar por convocatoria del presidente, que fija la orden del día, de acuerdo con el director. El quórum exigido es la mayoría absoluta de miembros del comité; las decisiones son válidas si son votadas por la mayoría de los presentes. Los miembros del comité están obligados a asistir a las reuniones y a guardar el secreto.

En cuanto al director, goza de atribuciones muy amplias en relación con el empleo de la mano de obra, las relaciones de trabajo y la disciplina en la empresa. Contrata a los obreros y nombra a los empleados. Decide las recompensas y los ascensos. Pronuncia los licenciamientos, salvo en los casos en que ese derecho es atribuido, por reglamentos especiales, a otros órganos de la empresa. Toda decisión del director respecto a los licenciamientos o los cambios de puesto es susceptible de ser impugnada en recurso ante el Comité de Dirección, que estatuye entonces en última instancia.

6. EL AUTOGOBIERNO DE LOS PRODUCTORES Y LA PROPIEDAD SOCIAL

La expresión "propiedad social" es menos una expresión jurídica que una expresión sociológica. No significa que la Sociedad sea propietaria de los medios de producción. La Sociedad, como tal, es una abstracción y no puede detentar el derecho. Además, el derecho de propiedad supone un privilegio "propio" de su titular, del cual están excluidos los demás. La propiedad de unos supone, pues, la no propiedad de otros —lo que es incompatible con la idea misma de la propiedad social de los medios de producción—. Esto significa que nadie posee el derecho de propiedad (propiedad privada, pública, de Estado u otra), ni los órganos del Estado en tanto que representantes de la comunidad, ni los productores, en tanto que creadores de valor. La propiedad social es la transición entre un régimen jurídico de pro-

piedad y la supresión total de toda propiedad. Atribuye a los cuerpos representativos ciertos derechos sobre los medios de producción y los productos del trabajo. Estos derechos son derechos de administración y de disposición, ejercidos en nombre de la comunidad; pero están subordinados a la condición de que los productores participen activa y realmente en la gestión de sus medios de producción y se apropien una parte determinada de los productos de su trabajo. Este último derecho es un derecho fundamental, social y personal, garantizado por el carácter socialista del poder, es decir, garantizado por la participación en el poder del conjunto de la clase trabajadora.

Los derechos respectivos de los productores y de los cuerpos representativos y la administración pueden variar, lo mismo por lo que se refiere a sus relaciones mutuas, que los oponen algunas veces entre sí, como por lo que se refiere a su alcance. Todavía no han sido plenamente asegurados a los trabajadores a causa de las supervivencias —objetivas y subjetivas— del burocratismo y del capitalismo de Estado que favorecen hábitos de los cuales es difícil liberarse, y asimismo por las dificultades económicas que resultan del estado poco evolucionado de las fuerzas materiales de producción y del régimen agrícola de pequeña producción basado en la propiedad rural individual. La intervención administrativa en la gestión de la economía se manifiesta especialmente en el terreno de los impuestos sociales, del comercio exterior, de las inversiones y los créditos, de la forma de intervención del Estado en la agricultura, etcétera. Hay que añadir los factores siguientes, que contribuyen también a restringir los derechos de los productores: una legislación insuficiente sobre la autogestión de los productores, sobre el papel y los derechos del director de empresa, sobre las relaciones de trabajo, así como sobre el desarrollo insuficiente de la planificación científica, en beneficio de la planificación administrativa.

No puede afirmarse *a priori* que el autogobierno de los productores sea la única forma que garanticé los derechos de los productores en una economía fundada

en la propiedad social. De todos modos, es un hecho que sin él la propiedad social no podría concebirse.

Sin duda, estas teorías no son nuevas dentro de la teoría del socialismo. Son la base de toda teoría socialista auténtica, empezando por las teorías socialistas de principios del siglo XIX. Lo nuevo es que el pensamiento yugoslavo y sobre todo la práctica las han reintegrado al socialismo mientras que el dogma reinante tendía no sólo a disimular sino a negar estas verdades fundamentales.

Es en Yugoslavia donde, por primera vez en la historia, se instituyó el sistema del autogobierno de los productores, que da a la noción de propiedad social su verdadero significado. La propiedad social es el marco dentro del cual se realizan dos derechos contradictorios: el derecho de los productores a administrar los medios de producción y apropiarse de su parte del producto social y el derecho de la comunidad a determinar, por intermedio de los cuerpos representativos, el momento de los recursos a deducir del producto social, para la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

La propiedad social y el derecho al autogobierno de los productores forman la base de las relaciones sociales, en la fase actual de transición hacia el socialismo. Tal es hoy la tesis fundamental del socialismo y de la sociología política como ciencia.

II. LA SOBERANIA DEL PUEBLO

7. LA SOBERANIA POPULAR Y EL AUTOGOBIERNO

La idea de la soberanía nacional es de fecha relativamente reciente en la historia del Estado. Es el producto de la filosofía política del siglo XVIII, que la concibió como antítesis de la soberanía del príncipe. Fue utilizada como arma por el Tercer Estado, formado por la alianza democrática de la burguesía y las masas populares, en la lucha contra los privilegios políticos de la nobleza feudal y la Iglesia y contra el absolutismo del rey. El principio de la soberanía nacional fue proclamado por primera vez en las Declaraciones de Derechos de la Revolución norteamericana y la Revolución francesa. Actualmente, más de sesenta y dos constituciones, o sea, más de las dos terceras partes de las constituciones existentes, se fundan en ese principio. La mayoría de estas constituciones lo formulán de una manera que se ha hecho clásica: "El poder emana del pueblo y pertenece al pueblo." Otras proclaman la soberanía de la nación y no la del pueblo, como las constituciones de Chile, de Costa Rica, de Luxemburgo, de Portugal, de Siria, de Tailandia. Algunas, siguiendo el ejemplo de la Constitución soviética, ponen en primer lugar la noción de clase. La Constitución de la URSS insiste en la soberanía del pueblo trabajador de las ciudades y del campo. Esta fórmula se encuentra en todas las constituciones hechas a imitación de la Constitución soviética. La Constitución de la República Popular de Mongolia proclama la soberanía de "los obreros de las ciudades y del campo". La Constitución de Haití habla de la soberanía de "la comunidad de los ciudadanos". Por otra parte, algunas constituciones se refieren a una soberanía combinada: la soberanía del pueblo y la del monarca. La Constitución de Irán proclama que el poder es confiado al monarca por el pueblo; la de Irak,

que el poder es confiado por el pueblo al rey. En las constituciones de Afganistán, Australia, Canadá, Ceilán, Dinamarca (antes de la reforma de 1953), de Nueva Zelanda, los Países Bajos, Noruega, Pakistán, Suecia, África del Norte y Gran Bretaña, el principio de la soberanía combinada del pueblo y el monarca es formulado igualmente en formas diversas. En la mayoría de estas constituciones, adoptadas hace más de un siglo, y en particular en las constituciones de Gran Bretaña y los países escandinavos, estas fórmulas reflejan las ideas en vigor en esa época, pero no corresponden a la realidad de nuestra época. El poder se funda en la actualidad en la soberanía popular.

Pero no puede juzgarse sólo sobre la base del texto constitucional para determinar si la soberanía pertenece realmente al pueblo. No puede dudarse que, en un régimen social donde el poder económico pertenece a un número limitado de propietarios privados o a una casta dirigente de burocracia privilegiada, la soberanía popular no es más que una ficción, aunque sea proclamada en la Constitución. La comprobación de su realidad no puede resultar sino de un análisis general y objetivo de la organización socio-económica y política del país en cuestión y, en particular, de un análisis de la estructura de las relaciones de propiedad, del papel real del ciudadano, de su papel social y político. Es un hecho que ha habido y hay todavía constituciones que no son respetadas e inclusive que algunas tienen la finalidad de cubrir una realidad muy diferente de la que pintan.

A pesar de todo, la proclamación de la soberanía nacional o popular por las constituciones políticas ha sido un progreso en la historia de la humanidad; ha sido el resultado del desarrollo político de la sociedad que se liberaba del feudalismo, la consecuencia de la importancia creciente del papel asumido por las masas trabajadoras, la conquista difícil de los movimientos democráticos y progresistas. El principio de la soberanía popular supone y exige que la organización estatal tenga las características siguientes: a) Un parlamento elegido como centro del poder político; b) El sufragio universal,

es decir, el derecho de voto asegurado sin discriminación de clase.

La Constitución yugoslava de 1946, al proclamar el principio de la soberanía popular, superaba ya la forma clásica que hace de ésta un simple postulado filosófico-político, sin determinación de las condiciones y las garantías de su realización completa. El artículo 6 contenía la siguiente disposición: "El pueblo ejerce su poder a través de los órganos representativos del poder del Estado, libremente elegidos. Estos órganos, desde los comités populares locales hasta las asambleas de las Repúblicas populares y la Asamblea de la República Federativa Popular de Yugoslavia, nacieron y se desarrollaron en la lucha por la Liberación nacional, dirigida contra el nazismo y la reacción y representan la conquista fundamental de esta lucha." El artículo 7 añade que "todos los órganos representativos del poder del Estado son elegidos por los ciudadanos, por sufragio universal, igual y directo y por escrutinio secreto" y que "los representantes del pueblo son responsables ante sus electores y pueden ser revocados por éstos". Se desprende, pues, que la soberanía popular revestía dos rasgos característicos. Significaba, en primer lugar, la institución de un nuevo poder de las masas populares, con la clase obrera a la cabeza. Significa, después, que este poder popular sería organizado dentro de un sistema de cuerpos representativos democráticos —comités y asambleas populares— análogo al que se había constituido en el curso de la revolución, por responder mejor a las aspiraciones democráticas de las masas trabajadoras.

Si la Constitución de 1946 daba en principio una base representativa al poder del Estado, no excluía sin embargo ciertas formas de democracia directa. Así, establecía el *referendum* para las cuestiones de competencia federal o de las Repúblicas federadas. Ignoraba, por otra parte, el *referendum* local. Pero el artículo 109 declaraba: "Los comités populares están obligados, en la realización de sus tareas generales y locales, a apoyarse en la iniciativa y la amplia participación de las masas

populares y en las organizaciones del pueblo trabajador." Después de votada la Constitución y, en particular, en las leyes sobre los comités populares de 1946 y 1949, se instituyeron ciertas formas de democracia directa o semi-directa, tales como las reuniones de electores, los consejos y comisiones de ciudadanos junto a los comités populares, etc. La Ley sobre la organización de los tribunales, votada inmediatamente después de la Constitución, establece lo que se llama "el tribunal laico" mediante la introducción, en los consejos de los tribunales de distrito y de departamento, de jurados que participan en el procedimiento y el juicio, al lado de los jueces profesionales y con los mismos derechos.

El periodo que va de la votación de la Constitución a la entrada en vigor de las nuevas leyes constitucionales se caracteriza, pues, por una tendencia a la democratización del poder. Gracias a la implantación y el refuerzo de la autogestión de los productores y a los cambios introducidos en la sociedad y la economía, la nueva Ley constitucional pudo plantear el principio de la soberanía popular de una manera todavía más clara y consecuente.

La Ley constitucional federal de 1953 declaraba, en su artículo 2, fracción 1, el principio de que "en la República Federativa Popular de Yugoslavia todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo trabajador". Para evitar que este principio sea puramente verbal, la Ley constitucional determina los medios a través de los cuales el pueblo trabajador puede realizar este poder, organizarlo y participar en su ejercicio. El artículo 2, fracción 2, enumera los derechos del ciudadano y las instituciones políticas mediante las cuales el pueblo trabajador administra los asuntos de la sociedad. Son éstos: a) Los cuerpos representativos: comités y asambleas populares, consejos obreros y otros órganos de autogobierno; b) La elección y la revocación por el pueblo de sus representantes en los cuerpos representativos; c) El ejercicio directo del poder por el pueblo, mediante el *referendum*, las reuniones de electores, los consejos de ciudadanos, la participación de los ciudadanos en la

administración y la jurisdicción y en otras formas de gestión directa ya existente o por crearse.

Sin duda, no es una concepción nueva de la soberanía popular la así definida. Pero la Ley se distingue de todas las demás constituciones conocidas, inclusive las que han proclamado la soberanía del pueblo trabajador, por el amplio campo que asigna a esta soberanía y el papel activo que reserva a su titular.

La Ley subraya, primero, que la soberanía implica no sólo el ejercicio del poder político, sino también la gestión de las cuestiones sociales. Supera, así, a las constituciones que dejan la gestión de las cuestiones sociales fuera de la soberanía popular. Esta gestión y, sobre todo, la referida a la economía, es considerada por las otras constituciones, bien como correspondiente a la iniciativa privada de los individuos (capitalismo liberal), o como dependiente de las instituciones de derecho público y de las corporaciones (capitalismo de monopolio), o competencia de los órganos del Estado, del poder político (capitalismo de Estado en todas sus formas).

En los países de capitalismo clásico, la reducción de la soberanía nacional a una soberanía puramente política es la consecuencia de los principios fundamentales de la organización económica. La propiedad de los medios de producción, de la que se desprende el derecho de los propietarios a disponer de los productos del trabajo humano, no es tomada en consideración por el derecho público sino en tanto que se trata de asegurar su protección, como la de todos los derechos individuales. La Constitución no regula su ejercicio, ya que minaría así los principios mismos del régimen capitalista. Es lógico e inevitable, pues, que un sistema constitucional fundado en el derecho privado de propiedad reduzca la soberanía popular a una soberanía política. En una sociedad semejante, como decía Marx, sólo la emancipación política ha sido realizada, pero no la emancipación social. La política se ha hecho cosa común, pero no la economía ni la sociedad.

En una Constitución basada en el capitalismo de Estado, la "soberanía del pueblo trabajador" queda re-

ducida igualmente a la soberanía política, como consecuencia lógica de los principios del régimen que, aunque diferentes, conducen a ese mismo resultado. El derecho, que allí pertenece a los órganos del Estado, de administrar los medios de producción y los productos del trabajo humano aleja inevitablemente a los productores de la gestión de las cuestiones sociales y reduce la soberanía exclusivamente a una noción política.

Pero el sistema constitucional yugoslavo no se caracteriza sólo por esta extensión cuantitativa del alcance de la soberanía popular; modifica también, cualitativamente, la naturaleza de ésta. La soberanía se vuelve de naturaleza social tanto como política. Engloba todas las formas de autogobierno político, económico y social. (El autogobierno social es la gestión popular de las instituciones de carácter puramente social tales como las instituciones de enseñanza, de investigación científica o de difusión cultural.) Esta transformación de la soberanía del pueblo trabajador es la consecuencia lógica y necesaria de las modificaciones introducidas en las relaciones de propiedad, como consecuencia del autogobierno de los productores. Pero, por otra parte, el poder político mismo se socializa, en la medida en que está formado desde entonces, no sólo por la representación política de los ciudadanos (por medio de la cual el pueblo trabajador aseguraba, por intermedio de su vanguardia, la preponderancia de las fuerzas sociales y la adopción de decisiones socialistas), sino también por la representación directa de los productores —de aquellos que ejercen las funciones económicas del socialismo.

Gracias a esta doble representación, el sistema yugoslavo asegura un papel dirigente a la clase obrera, de una manera democrática y, por así decirlo, "natural", en lugar de hacerlo de manera autoritaria, mediante la dictadura de un partido único. Hablando de este nuevo contenido de la soberanía del pueblo trabajador, Kardelj escribe: "Este papel dirigente [de la clase obrera] no es asegurado ya por la Ley constitucional, antes que nada, gracias a las posiciones reservadas a su vanguardia política en el aparato administrativo —lo que, en

último análisis, como se ha visto en la URSS, lleva al burocratismo de la vanguardia misma, a su fusión con el aparato administrativo del Estado y, en definitiva, a la separación de la administración del Estado y la clase obrera—, sino mediante el autogobierno de los trabajadores, en las empresas y las demás organizaciones económicas, y por el control directo que las masas obreras, a través de sus órganos representativos, ejercen sobre la ocupación y la distribución del ingreso nacional.”¹

De una manera general, puede decirse que al adoptar el principio de autogobierno, la Ley constitucional ha puesto en práctica una fórmula activa y positiva de soberanía del pueblo trabajador.

No hay verdadero autogobierno, en efecto, que no sea concebido como un derecho individual, el derecho del ciudadano a ser no sólo poseedor pasivo de derechos políticos, sino también un creador, un participante activo en la formación y la gestión de las instituciones sociales. Igualmente la cultura, la instrucción, la libertad de expresión y de organización, el interés material, etc., deben ser considerados por el ciudadano como tantas otras condiciones previas a la realización del autogobierno.

Sin duda, la Ley constitucional no ha cambiado (no podía hacerlo) la forma del poder ni de la gestión. Los órganos de base de la soberanía siguen siendo representativos: comités populares y asambleas populares, consejos obreros y otros órganos representativos. El autogobierno no se ha realizado todavía bajo la forma de una democracia directa. Las principales modalidades de participación del pueblo trabajador consisten, pues, en la elección de los miembros de esos cuerpos, así como en el control de su actividad: responsabilidad política de los representantes ante sus electores, derechos de revocación de los representantes.

No obstante, existen ciertas formas de participación

¹ E. Kardelj, *Les fondements de l'organisation sociale et politique de la République Fédérative Populaire de Yougoslavie*, Belgrado, 1953, p. 37. (En servio-croata.)

directa del pueblo en el ejercicio del poder, es decir, en la gestión de las cuestiones sociales (reunión de los electores, *referendum*), así como formas semidirectas (consejos de ciudadanos, consejos de la República en el terreno de la enseñanza, de la ciencia, los servicios sociales, etc.). Pero en este terreno, la Ley constitucional se limitó en general a confirmar las instituciones ya existentes.

No obstante, a diferencia de la Constitución de 1946, proclaman también el principio de la democracia directa y lo colocan en el mismo plano que el principio de representación.

En consecuencia, en el sistema político yugoslavo, no es exacto decir que el poder del pueblo trabajador sea ejercido exclusivamente por los órganos representativos. Es más justo hablar de un “sistema combinado de parlamentarismo y democracia directa”, como el que había preconizado Lenin para la organización política de la comunidad socialista. Las diversas instituciones de democracia semidirecta y directa tienen como fin impedir que el poder con base representativa se restrinja o se burocratice. La democracia directa hace posible una acción política más amplia, más directa y más completa de las masas populares.

Este proceso de democratización de la organización social y estatal está lejos de haber concluido y no podrían preverse desde ahora todas sus consecuencias. Pero es visible que las instituciones ya existentes de autogobierno directo se afirman cada vez más y que su autoridad política no deja de aumentar. No sólo la aplicación que se les da crece, sino que los ciudadanos ponen en ellas un interés creciente. Esta democratización de las instituciones por la gestión directa del pueblo trabajador presenta un interés evidente para la limitación del poder del Estado, para la transformación de los órganos y las funciones del Estado en funciones de autogobierno, para el desarrollo de la democracia socialista y la “desaparición paulatina del Estado”.

8. EL AUTOGOBIERNO EN LAS COLECTIVIDADES LOCALES

Una de las formas fundamentales del autogobierno del pueblo trabajador es el autogobierno en la comuna y el distrito. Es lo que expresa, en el derecho yugoslavo, el principio de la "Comuna" o principio del "autogobierno comunal".

Teórica e históricamente, el autogobierno local se origina en la democracia. Por una parte, el derecho del pueblo a gobernarse a sí mismo se realiza más fácil y completamente en el seno de las comunidades reducidas que en amplios territorios centralizados. Por otra parte, el autogobierno local representa un debilitamiento y una limitación del centralismo administrativo; finalmente, se ha reconocido en este sistema, en el curso de la historia, un medio eficaz de impedir el divorcio de los órganos sociales y de la sociedad, divorcio inmanente a todo régimen estatal, aunque sea el más democrático.

Estas justificaciones tradicionales han sido tomadas en cuenta por la teoría yugoslava del autogobierno comunal. Pero éste ha añadido numerosos elementos nuevos, cuya importancia va en aumento.

Estos elementos son los siguientes:

1) El autogobierno del pueblo trabajador en las comunidades locales es el fundamento de todo el sistema político yugoslavo. Este postulado ha sido explícitamente formulado por la Ley constitucional (artículo 4, fracción 1). En consecuencia, las comunidades locales deben poseer un mecanismo desarrollado de autogobierno, debe asignárseles el desempeño de importantes funciones estatales y sociales y tienen que disponer de medios materiales suficientes para cumplir estas funciones. Así las ciudades y las uniones de pequeñas poblaciones que, en Yugoslavia, llevan el nombre francés de "comunas" (en recuerdo de la Comuna de París), forman las células de base del autogobierno.

2) El autogobierno comunal es, igualmente, la base de la organización política y administrativa del Estado. Sólo respetando esta condición podrá transformarse la antigua administración burocrática de los hombres y las

cosas en "sistema comunal democrático", que garantice la soberanía efectiva del pueblo.

3) El autogobierno comunal transforma la estructura del Estado tradicional. Abre el camino, tanto en principio como en la práctica, al autogobierno del pueblo. La concepción tradicional del Estado, en cuanto "expresión suprema" de la sociedad —concepción nacida en Roma y realizada en el Estado romano, recogida más tarde por la monarquía absoluta, por los jacobinos y por el Estado burgués—, es esencialmente centralista. Parte del punto de vista de que la organización política de la sociedad es el producto de ciertas ideas racionales, elaboradas en los cerebros humanos e impuestas mecánicamente a la realidad social "desde arriba", a través de la autoridad. Según esta concepción, son los órganos centrales del Estado los que manejan el poder, los que poseen la fuerza para crear el derecho y decidir la política. En otros tiempos fue el monarca, hoy es el Parlamento el que posee el poder legislativo, fuente de toda organización política y jurídica. El hombre no se hace ciudadano y no adquiere derechos sino gracias al Parlamento que es, según el pensador inglés Bosquet, una "fábrica de derecho". Inclusive el autogobierno local, cuando existe —como en Inglaterra—, no es más que una creación de la voluntad —de la "buena voluntad"— del Parlamento.

La Constitución yugoslava parte, por el contrario, de una concepción "comunal-evolutiva". La organización social y política es concebida como una especie de asociación de productores, ligados vertical y horizontalmente, es decir, económica y políticamente. En la base de este sistema se encuentra la comuna, que es la asociación orgánica de las instituciones culturales, económicas y sociales así como de las unidades autónomas de productores y ciudadanos, que constituyen las células, al mismo tiempo originales y originarias de la sociedad yugoslava.

Estas concepciones explican por qué la Ley constitucional declara que los "Comités populares son los órganos de base del poder del pueblo trabajador y los

órganos supremos del poder de la comuna y del distrito". Por otra parte, la Federación y las Repúblicas Populares "no poseen más que los derechos fijados por la Constitución". La competencia de las comunas se extiende a todos los asuntos relacionados con la vida, el trabajo y los derechos de la población, sin que éstos estén limitativamente determinados.

4) Marx consideraba que una de las principales ventajas de la Comuna autónoma era favorecer, más que ninguna otra formación social, "la emancipación del trabajo". Esto supone que la Comuna autónoma esté fundada en la propiedad social de los medios de producción, en el autogobierno de los productores en la economía y en la supresión progresiva de toda explotación del hombre por el hombre. El sistema comunal no puede formarse ni desarrollarse sin una base socialista y sin una solidaridad creciente de los trabajadores, promovidos al mismo tiempo al rango de ciudadanos activos.

La comuna autónoma no es sólo la base; es también parte integrante de un sistema político único. La comuna autónoma no se opone y no puede oponerse a los otros escalones de la democracia socialista. Si se separara de este sistema, si se transformara en célula aislada, en un "Estado dentro del Estado", perdería inevitablemente el apoyo y la fuerza que recibe del conjunto de la comunidad. Por otra parte, sin democratización generalizada, sin la aplicación del autogobierno en todos los niveles de la organización política y social, la autonomía comunal sería amenazada; no podría desarrollarse. La formación de las comunas no tiene por objeto dividir y dislocar a la sociedad, sino unirla sobre una base lo más libre, lo más consciente y real posible. Las comunas no pueden consolidarse ni desarrollarse, pues, sino en una sociedad donde las relaciones sean socialistas, donde el autogobierno del pueblo trabajador se aplique en todos los terrenos y en todos los niveles.

Las principales funciones de la comuna consisten en "la armonización de los intereses generales y los intereses individuales". "Los intereses generales" son, al

mismo tiempo, los intereses de la comuna y los de la comunidad estatal en su conjunto; "los intereses individuales" son los de las empresas económicas y los obreros y empleados que trabajan en ellas. La comuna armoniza estos intereses ejerciendo los dos poderes siguientes: a) Reparte el ingreso social entre la empresa económica y la comuna; b) Asegura la aplicación de la Ley y los reglamentos generales y, para este fin, dicta sus propios reglamentos.

De esta manera, se asegura la unidad económica, social y jurídica del país, sin recurrir al centralismo administrativo. La función comunal así definida es una aplicación del principio democrático según el cual el poder de disposición de las cosas debe pertenecer a los que las producen. Este principio es atemperado por la existencia de las normas del Estado y por el hecho de que el Comité popular, órgano principal de la comuna, representa no sólo a los productores sino también a los consumidores, con el fin de evitar las manifestaciones del egoísmo y de un espíritu estrecho. El producto de la empresa es considerado como el producto de la sociedad. De esta manera, la solidaridad entre productores y ciudadanos se ve reforzada.

9. GESTIÓN SOCIAL Y ASOCIACIONES LIBRES DEL PUEBLO TRABAJADOR

En sentido amplio, la gestión social es el autogobierno del pueblo trabajador. En un sentido más estrecho, pueden considerarse como instituciones de gestión social las organizaciones sociales libres que realizan las tareas de interés general para la comunidad. La Ley constitucional emplea, en efecto, la expresión de "gestión social" para designar "el autogobierno en el dominio de la educación, de la cultura y de los servicios sociales" (artículo 4, fracción 2).

Es a partir de 1950 cuando las instituciones relativas a la educación, a la ciencia, a la cultura y, en general, a los servicios sociales han empezado a eman-

ciparse de la administración directa y de la tutela del Estado.

Desde entonces, la Ley constitucional federal ha hecho de la gestión social en estos terrenos de actividad uno de los aspectos claves de la nueva organización. Por su parte, las Leyes constitucionales de las Repúblicas populares (federadas) han precisado y garantizado la aplicación de este principio. Según el artículo 6 de estas leyes, el autogobierno del pueblo trabajador en esos terrenos se realiza al mismo tiempo a través de la acción de instituciones autónomas y mediante la presencia, en los organismos del Estado competentes en esas materias, de representantes de las organizaciones profesionales y de simples ciudadanos. En el seno de los consejos instituidos al lado de las asambleas y comités populares es donde se realiza esta colaboración. Posteriormente, varias leyes han extendido la gestión social a otros terrenos (universidades, escuelas, teatro, salud pública, seguro social, etcétera).

Puede decirse que hay gestión social cuando una institución no está dirigida únicamente por los representantes de su colectividad de trabajo, sino también por ciudadanos, representantes de la sociedad. Esta definición estrecha no se aplica más que en el campo de las instituciones educativas, científicas y culturales. En los servicios sociales, la gestión puede ser confiada únicamente a los interesados y a sus representantes (gestión de las casas de habitación, institutos de seguro social, etcétera).

En tanto que sistema, la gestión social se basa en los siguientes principios:

a) Para la enseñanza, la ciencia y la cultura, así como los servicios sociales, existen instituciones autónomas. La amplitud de la autonomía depende del papel de la institución. No se trata de una autonomía administrativa, en el sentido clásico de la palabra, ya que las instituciones autónomas no forman parte de la administración del Estado y no están regidas por el derecho administrativo. Son instituciones *sociales* independientes, regidas por un derecho nuevo en formación: el dere-

cho social, que señala la desaparición paulatina del Estado.

b) Los órganos de gestión no se componen sólo de cuerpos formados por miembros elegidos fuera de la institución, sino también de cuerpos integrados por los miembros de la colectividad de trabajo. Así, por ejemplo, la gestión social de la Universidad está confiada a dos tipos de organismos: los consejos y los comités de dirección, comprendiendo los primeros entre sus miembros a ciudadanos electos y componiéndose los segundos únicamente de profesores y colaboradores de Facultades. Esta concepción de la gestión social exige naturalmente que sean garantizadas la unidad y la cooperación armoniosa de estos diversos organismos, así como el respeto de sus respectivos derechos. Hay que eliminar toda eventualidad de conflictos, todo intento de crear entre esos organismos relaciones jerárquicas. La responsabilidad social de todos los cuerpos y de todos los individuos que participan en esa gestión debe ser igual. Conviene eliminar de la noción de "autonomía" todo lo que la oponga a la "gestión social" y la convierta en un derecho exclusivo, aislado de la comunidad;

c) La gestión es descentralizada; es confiada directamente a las instituciones mismas. La Federación se reserva únicamente el derecho de dictar las normas de principio, en forma de leyes. Si determinadas tareas son atribuidas a la administración del Estado, en ciertas instituciones (por ejemplo, las escuelas primarias) son realizadas por órganos sociales o socializados en gran parte, como los *consejos* de los comités populares o de las Repúblicas;

d) El artículo 2, fracción 2, de la Ley sobre las universidades dispone: "Las cuestiones de enseñanza y trabajo científico son de la competencia exclusiva de las colectividades pedagógico-científicas." Este principio sirve de base a la organización de la gestión social en el terreno de la enseñanza, la ciencia y la cultura. Fija claramente las funciones de los diversos órganos dirigentes de las escuelas y las universidades. Además, es

la garantía de la autonomía pedagógico-científica. Condena la concepción errónea de la gestión concebida como un sistema de control exterior, político y social. Demuestra que la gestión social es una gestión al mismo tiempo social y universitaria. Todos los organismos son responsables lo mismo ante la sociedad que ante la Universidad.

La autogestión social elimina, además, dos peligros: a) La dirección autoritaria y burocrática de las instituciones educativas, científicas, culturales y otras; b) El monopolio del Estado sobre el pensamiento científico y, en general, sobre el pensamiento y la vida sociales.

La segunda consecuencia es particularmente importante. El monopolio del Estado, inclusive si es llevado a cabo por una organización política progresista, representa siempre y sobre todo en el campo del pensamiento científico un fenómeno nefasto, antidemocrático y antisocialista. Proclamar de alguien que sostiene "verdades eternas e infalibles" en todos los aspectos de la vida política y social es de por sí anticientífico, dogmático y, en consecuencia, contrario al socialismo. Marx condenaba la "pretendida razón oficial" que "no se instruye a través de la ciencia, sino que quiere instruir a la ciencia". En ninguna parte las trabas impuestas a la ciencia y al espíritu de investigación son tan peligrosas como en un Estado socialista, ya que el socialismo exige una producción material en expansión y hombres cultivados y libres. Son el pensamiento creador del hombre y la investigación científica los que descubren las formas motrices encerradas en la materia, en los fundamentos de la sociedad y en el hombre mismo. Toda pretensión de dominar a los espíritus, de imponer opiniones en el campo de la ciencia y la enseñanza conducen al estancamiento, a la podredumbre del sistema social. Entonces no es el socialismo lo que se desarrolla, sino la anarquía, la burocracia, el hastío social, la mediocridad, el espíritu servil.

La peor forma de dogmatismo es la que reina en los regímenes donde un grupo de políticos en el poder

se proclama poseedor de las verdades científicas, iniciador, controlador y organizador de todas las actividades sociales. Este monopolio del Estado —suponiendo inclusive que sea ejercido por hombres de talento— conduce inevitablemente a resultados desastrosos, tanto en el plano moral como en el plano político. Ahoga todos los gérmenes de democracia en la sociedad, instituye el automatismo y la burocracia, destruye las libertades y los derechos de los ciudadanos. Es al arrogarse el derecho de "no equivocarse nunca, de tener siempre razón" cuando la administración del Estado se vuelve tan antidemocrática, tan burocráticamente despiadada, tan orgullosa, tan falsamente superior, tan imbuida por un espíritu de casta, tan irresponsable y peligrosa para la sociedad.

La gestión social se opone a todo intento hecho por grupos o individuos para establecer su monopolio en un campo de la actividad o el pensamiento sociales. Libera la iniciativa, el pensamiento crítico y creador de los hombres, en el desarrollo de las actividades que conocen y les hace cobrar conciencia de su responsabilidad.

En este sistema, las asociaciones libres del pueblo trabajador ocupan un lugar especial. La libertad de asociación del pueblo trabajador está garantizada por el artículo 5, fracción 1, de la ley constitucional. La asociación debe tener por objeto la realización de los intereses democráticos, económicos, profesionales, culturales y todos los demás intereses comunes a los ciudadanos.

Estas asociaciones contribuyen también a limitar el estatismo. Permiten, a aquellos ciudadanos que son los más conscientes de su responsabilidad social, organizarse para realizar en común actividades que representan un interés para ellos mismos y para la comunidad entera.

Constituyen la prueba de que el Estado yugoslavo está fundado, no sobre el "socialismo de Estado", sino sobre el socialismo democrático. Confirman el postulado científico según el cual la función del Estado socialista no es —como se piensa algunas veces— organizar

y educar a toda la sociedad, dirigirla prescribiéndole todo lo que debe hacer y determinar por ella cuáles son sus intereses sino, más bien, ayudarla material, política e ideológicamente a organizarse ella misma, progresivamente, sobre la base de la libertad, por la actividad libre y consciente de los ciudadanos. En estas condiciones, la intervención del Estado no se justifica sino en tanto que es indispensable para favorecer el desarrollo de la democracia socialista y protegerla contra las fuerzas antisocialistas y antidemocráticas. El Estado debe ayudar a la sociedad a emanciparse de las antiguas instituciones, de las antiguas relaciones sociales, a superar las resistencias y reacciones diversas que se manifiestan, en las condiciones concretas de cada país, en el curso del penoso y dramático nacimiento de la nueva sociedad.

Las asociaciones populares han existido desde la primera fase de la evolución constitucional yugoslava; pero cobraron gran impulso sobre todo cuando la evolución condujo del estatismo al autogobierno. La ley constitucional confirma este principio y estimula su desarrollo. No hay que interpretar estas disposiciones como una simple reafirmación del derecho de asociación, al cual había sido consagrada una gran parte de la declaración de derechos de la Constitución de 1946. "La asociación libre" es concebida, desde entonces, como la antítesis del "socialismo de Estado", como una institución de la democracia socialista.

III. LAS LIBERTADES Y LOS DERECHOS DEL HOMBRE

10. LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y LA DEMOCRACIA SOCIALISTA

En la base de todo sistema político hay una concepción filosófica relativa al papel del hombre en la sociedad y el Estado. La democracia es el régimen de los derechos del hombre. Cuanto mejor garantizados estén los derechos del hombre, más real es la democracia.

El reconocimiento y la garantía de los derechos clásicos son la condición primera e irreductible de toda democracia. Incluimos en ese término no sólo los derechos individuales y políticos habitualmente considerados como clásicos, sino también los derechos socioeconómicos que, desde hace más de un siglo, son el objeto de la lucha obrera en la mayoría de los países democráticos (seguros sociales, vacaciones anuales pagadas, limitación de la jornada de trabajo, etc.). Estos derechos son clásicos, no tanto por haber sido conquistados desde hace muchos años, sino por proceder de una concepción clásica del hombre y de su función en la sociedad. Su reconocimiento es la condición de la paz política y social y el fundamento de un poder (político y económico) respetuoso de los intereses elementales del hombre.

La actitud de la democracia socialista respecto a los derechos del hombre es la siguiente:

1) Debe esforzarse no sólo por reconocer y ampliar los derechos clásicos, sino por asegurar además las condiciones materiales y sociales de su ejercicio a un número de ciudadanos mucho mayor que en los sistemas más evolucionados de la sociedad capitalista;

2) Debe tener una concepción nueva de la situación y el papel del hombre en la sociedad. Los derechos del hombre no deben ser concebidos sólo como una consecuencia de la dignidad humana y una garantía

para la actividad individual; no deben ser una simple limitación de un Estado y de un poder fundamentalmente separados del hombre e incomparablemente más fuertes que él; su papel debe ser integrar al hombre en la sociedad y transformar la naturaleza del Estado y del poder, restituyendo al hombre todos los medios que le han sido arrebatados y cuya privación ha hecho posible su enajenación: el Estado, los medios de producción, los productos del trabajo humano (derecho de propiedad).

Marx sintió y expresó profundamente la diferencia entre estas dos concepciones fundamentales de los derechos del hombre, diferencia que corresponde a dos grados diferentes del proceso de la emancipación humana. En la célebre *Cuestión judía* escrita en 1844, Marx escribe: "La emancipación política es la reducción del hombre al miembro de la sociedad burguesa, al individuo egoísta e independiente y, por otra parte, al ciudadano, a la persona moral. La emancipación humana no se ha realizado sino cuando el hombre ha reconocido y organizado sus fuerzas propias como fuerzas sociales y no separa ya de sí mismo la fuerza social bajo la forma de fuerza política."¹

La cuestión de las relaciones entre el hombre y la sociedad está estrechamente ligada a la del *autogobierno del pueblo trabajador*. Porque de la extensión y realidad de los derechos del hombre depende, en última instancia, la realización del autogobierno. Esta unidad, esta identidad han sido afirmadas ya por la teoría democrática clásica. Han sido confirmadas por la historia, así como por la práctica política actual en el mundo. La idea es simple, aunque se la complique caprichosamente y se trate de oscurecerla.

Sin participación, directa e indirecta, en el poder y la gestión social, los derechos del hombre, políticos y de otra especie, pierden toda significación y se convierten en una pura abstracción. A la inversa, no puede haber participación real de los hombres en el poder, si

¹ K. Marx, *Obras filosóficas*, París, 1946, t. I, p. 202.

sus derechos fundamentales, políticos y de otra especie, no están asegurados. La teoría que predomina todavía acepta, casi sin ningún análisis crítico, la identificación de la soberanía del pueblo con el poder absoluto del Estado o, más exactamente, del Parlamento y los partidos, que hablan en su nombre aunque sólo sean grupos limitados. El principio de autogobierno rechaza totalmente esta identificación. Descansa en el postulado de que no podría haber democracia, ni en la esfera de la economía ni en la de la política, sin que el individuo, consciente y libre, sea la fuente de las iniciativas, las actividades y las decisiones de la sociedad.

Resulta tanto más importante poner en relieve el valor atribuido al individuo por la democracia socialista cuanto que, en las últimas décadas, la teoría y la práctica socialistas han estado dominadas por la idea contraria, es decir, que el papel predominante en la edificación del socialismo pertenece al Estado e inclusive al aparato del Estado centralizado. Esta concepción ha sido desarrollada sobre todo en las obras de Stalin.

"Según la concepción estaliniana —dice Kardelj—, el Estado es la conciencia encarnada y todopoderosa, capaz de determinar por sí sola, hasta en sus detalles, el movimiento de las fuerzas económicas. La planificación del Estado y la administración centralizada de la economía fueron proclamadas como la única expresión legítima de la conciencia en la reglamentación de las relaciones sociales. Se ha impuesto la obligación a todas las demás manifestaciones de esta conciencia de subordinarse ciegamente. El mecanismo es, en líneas generales, el siguiente: los órganos inferiores dependen absolutamente del órgano supremo; el órgano supremo dirige en todos los campos a los órganos inferiores y éstos, a su vez, dirigen a los individuos; los órganos superiores controlan a los inferiores, comprueban si las instrucciones han sido ejecutadas y castigan su no ejecución. La pirámide descansa, pues, sobre su cima. Se va en contra del principio fundamental del socialismo: realizar la emancipación del trabajo, la emancipación de la voluntad creadora del hombre que maneja

los medios sociales de producción, es decir, la libertad individual, material y moral —suponiendo, por lo demás, que esta actividad humana fundamental es regulada, controlada y orientada por las instancias sociales superiores. Por el contrario, el mecanismo estaliniano transforma a todo individuo y a toda colectividad de trabajo en ejecutante ciego de los planes tecnocráticos que son para las masas un misterio indescifrable.²

Durante el paso del capitalismo al socialismo, ni el Estado, ni siquiera cierto centralismo pueden ser suprimidos. Por el contrario, el Estado, en esta fase, es una fuerza necesaria. Su necesidad resulta de las desigualdades sociales y políticas y del subdesarrollo que la sociedad no puede superar sino mediante la acción combinada de la actividad libre del individuo, del juego de las leyes económicas y la fuerza del Estado. Pero es esencial para la democracia socialista aceptar el postulado de que la fuerza creadora fundamental es la del hombre consciente y libre. Es un hecho, además, que el socialismo no puede encontrar, desde un principio, al hombre socialista totalmente formado.

Ésta es, precisamente, la razón por la cual la democracia es indispensable al socialismo; crea las condiciones necesarias para su surgimiento, sobre todo liquidando la explotación del hombre por el hombre. Sólo en la democracia puede realizarse la formación profesional y social de los ciudadanos y suscitar en ellos el interés individual y colectivo indispensable a su actividad consciente y creadora.

11. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA PRIMERA CONSTITUCIÓN YUGOSLAVA

La Constitución de 1946 garantiza las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y, primero,

² E. Kardelj, "La démocratie socialiste dans la pratique yugoslave", en *Questions Actuelles du Socialisme*, núm. 28, enero-febrero de 1955, París.

los derechos "personales" del hombre: el derecho a la libertad personal (o inviolabilidad de la persona humana), la igualdad ante la ley, el secreto de la correspondencia, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de conciencia y de religión. Estos derechos están reglamentados por leyes especiales, de las cuales mencionaremos las más recientes.

La ley de 1953 sobre el procedimiento criminal define las principales garantías de la libertad individual. Así nadie puede ser considerado culpable antes de haber sido regularmente condenado; las condiciones en las cuales una persona puede ser privada de libertad son precisadas de manera muy estricta; el principio de *habeas corpus* es reconocido; está prohibido constreñir a la persona y la conciencia humanas; todo acusado tiene el derecho a defenderse y toda violencia para obtener confesiones está prohibida. La ley sobre la situación jurídica de las comunidades religiosas, igualmente desde 1953, enumera los principios constitucionales siguientes: la religión es para cada persona cuestión privada y la Iglesia está separada del Estado; las libertades de conciencia y de culto están garantizadas para todos los ciudadanos.

La Constitución reconoce también los derechos "clásicos" del ciudadano, tales como: la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de información, la libertad de asociación, el sufragio universal por escrutinio secreto, el derecho a la protección de los tribunales, el derecho de apelación, incluido el derecho a recurrir contra todo acto de la administración del Estado, etc. Garantiza, además, algunos otros derechos importantes: la igualdad de los sexos en todos los terrenos de la vida social, política y cultural; la igualdad de los ciudadanos de todas nacionalidades, razas y credos; la igualdad de los ciudadanos para las funciones públicas; el derecho a la protección de la salud; la libertad del trabajo científico y artístico; el derecho a la instrucción; el derecho de asilo; el derecho a presentar peticiones y quejas; el derecho a apelar contra los actos criminales de funcionarios oficiales; el dere-

cho a ser indemnizado por los perjuicios provocados por funcionarios, etcétera.

En cuanto a los derechos sociales y económicos, la garantía constitucional se aplica al seguro social contra la enfermedad, la invalidez, la vejez, la maternidad etcétera, así como al derecho a vacaciones anuales remuneradas. La Constitución de 1946 plantea, en materia de remuneración del trabajo, el principio de "a trabajo igual, salario igual".

Conforme a la concepción clásica de la Declaración de Derechos, la Constitución de 1946 establece ciertos deberes de los ciudadanos, como complemento o condición para el goce de los derechos civiles. No es que los derechos sean un corolario de los deberes: los deberes son necesarios a la evolución, al equilibrio interno y a la moralidad de la comunidad. Su enumeración es clásica: obligación de respetar la Constitución y las leyes; defensa de la patria; deber de trabajar según las capacidades; deber de cumplir concienzudamente las funciones públicas; obligación fiscal.

La Constitución de 1946 es notable por su realismo. Proclama, naturalmente, derechos que representan un progreso evidente, en relación con los que gozaban los ciudadanos de la antigua Yugoslavia. Pero ciertos derechos no tienen la amplitud que han adquirido en algunos regímenes que se han desarrollado lentamente y sin grandes convulsiones sociales (es el caso de los derechos relativos al *habeas corpus*). Estas limitaciones, condicionadas por la situación política, serán suprimidas más adelante.

El mismo realismo se manifiesta en el hecho de que la Constitución se limite a establecer los derechos que, dentro de las condiciones del momento, podrían realmente ser garantizados. Así evita proclamar el derecho al trabajo, que no podía ser garantizado en una época en la cual la sociedad socialista todavía estaba en embrión. No menciona tampoco los demás principios característicos de una sociedad socialista más evolucionada. Se abstiene, singularmente, de proclamar el principio: "De cada cual según sus capacidades, a cada

cual según su trabajo." En las condiciones económicas y sociales del momento, inmediatamente después de una guerra que dejó a la economía gravemente afectada y al país devastado, habría sido imposible asegurar a todo trabajador el derecho a obtener una remuneración plenamente equivalente a la calidad y cantidad del trabajo realizado.

La Constitución trata de definir los derechos que, tomando en consideración el atraso general del país y su situación interna (conflictos entre los elementos de la antigua sociedad y los de la nueva sociedad en formación), parecen realizables y necesarios. Formula el contenido de numerosos derechos nuevos, pertenecientes a la categoría de los derechos socioeconómicos, pero teniendo en cuenta las condiciones materiales y de otra especie, así como los medios disponibles para realizarlos.

Hoy es un lugar común afirmar que la proclamación de derechos no significa nada si no va acompañada por la realización de las condiciones económicas y políticas para su ejercicio.

Así, por ejemplo, no hay verdadera libertad de palabra sin seguridad económica. No la hay tampoco si los principales medios de difusión (prensa, radio, cine, televisión) se encuentran en manos de las grandes corporaciones financieras, de las organizaciones del capitalismo de Estado y de los monopolios. Si no existe la seguridad económica, sólo los hombres de un heroísmo excepcional se atreven a decir abiertamente lo que piensan. Los demás prefieren guardar silencio, por miedo a quedarse sin trabajo. Los medios de difusión y de expresión en las sociedades capitalistas pertenecen, cada vez más, exclusivamente a los bancos y la oligarquía financiera. Si pertenecen al gobierno, éste se encuentra en la mayoría de los casos bajo la influencia de las grandes compañías capitalistas. La palabra es utilizada, pues, cada vez más en servicio del poder económico, unido o no al poder político.

Lo mismo sucede con la libertad de asociación, sobre todo en la industria. El derecho a la huelga se limita progresivamente; no sólo porque el gobierno actúa

bajo la influencia y en interés de los propietarios, sino porque la requisición misma de los servicios públicos (transportes, comunicaciones, hospitales, etc.) contribuye más a asegurar la actividad de sus propietarios que a satisfacer las necesidades vitales y justificadas de los trabajadores.

La historia de los derechos del ciudadano confirma la ley sociológica, descubierta por Marx, según la cual los derechos, inclusive los fundamentales, del hombre no pueden ser ejercidos y respetados mientras que, gracias a los privilegios de los que goza, una clase puede asegurarse un ingreso por el trabajo de los demás y privar a éstos de los medios elementales de subsistencia.

No obstante, esto no significa que la declaración de derechos carezca de importancia y de influencia en la formación de las condiciones económicas que permiten su ejercicio. Toda declaración de derechos es la expresión del progreso de la sociedad, del desarrollo de la conciencia social de sus miembros. Por otra parte, es un factor de progreso futuro, de desarrollo de esa conciencia. Atribuye a los ciudadanos medios jurídicos de lucha y de defensa, para el caso en que sus derechos fueran limitados o suprimidos. Sirve de criterio que permitirá desenmascarar más fácilmente las violaciones a los derechos del hombre de las que pueda hacerse culpable el grupo en el poder.

Es éste el sentido que conviene dar a las declaraciones de los derechos clásicos contenidas en la primera Constitución de la nueva Yugoslavia.

12. LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN EL SISTEMA ACTUAL

La democracia socialista yugoslava ha dado un desarrollo nuevo a ciertos derechos clásicos: *el derecho de asociación, el derecho electoral, el derecho al trabajo*.

El derecho de asociación. Sobre la base de la libertad de asociación se han formado numerosas sociedades, llamadas comúnmente "organizaciones sociales". Las más importantes son las dos grandes asociaciones

políticas: la *Alianza socialista del pueblo trabajador* y la *Liga de comunistas*. Hablaremos más adelante del lugar que ocupan en la vida social y política del país y del papel que desempeñan.

Independientemente, inclusive, de estas dos organizaciones se han formado diversas asociaciones para la gestión de intereses comunes o generales de orden político, económico, cultural, científico, deportivo, etc. Entre éstas, mencionaremos en primer lugar a los sindicatos.

Los *sindicatos* son la manifestación por excelencia del derecho de asociación. Son organizaciones económicas, libremente formadas por la clase obrera, como instrumentos de lucha para la afirmación de sus derechos socio-económicos. Tienen, además, una función educativa: deben educar a los trabajadores en el espíritu del socialismo, contribuir a su formación personal, a su formación de hombres libres, conscientes de la necesidad de elevar la productividad del trabajo, para mejorar su bienestar. Instruyendo económica, cultural y profesionalmente a la clase obrera, los sindicatos contribuyen a hacer a ésta apta para ejercer sus derechos de gestión en la economía. Son, así, el instrumento del autogobierno de los productores. Es una función muy importante, que confiere a los sindicatos yugoslavos un nuevo lugar en la vida social y política del país.

La consolidación de la propiedad social de los medios de producción y de la gestión obrera de las empresas ha modificado profundamente el papel de los sindicatos. Éstos no son ya, esencialmente, organismos de lucha. La desaparición de los patronos (en la forma de patronos privados o del Estado patrono) y la autogestión de los productores hacen que la lucha económica de la clase obrera haya, si no desaparecido, al menos cambiado de carácter; se ha convertido en administración de los medios de producción y distribución del producto del trabajo social.

Los sindicatos velan todavía sobre las condiciones de trabajo en las empresas y, según la ley sobre los

salarios obreros de 1955, aprueban los reglamentos de tarifas, dándoles así la categoría de contratos colectivos.

Los sindicatos se transforman, pues, en organizaciones sociales, que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades e intereses sociales de obreros y empleados. Son parte integrante del libre mecanismo de la gestión social, especialmente en la economía.³

El derecho electoral. El derecho de voto en Yugoslavia se basa en los principios generales de la democracia: sufragio universal, igualdad de derechos, sin distinción de raza, nacionalidad o credo e, inclusive, la obligación de vivir durante un determinado tiempo en la ciudad donde ha de emitir su voto.

Como sucede siempre después de una revolución, el derecho de voto ha sido conquistado por los jóvenes (mayores de 18 años). Hoy los ciudadanos no están ya divididos en civiles que votan y militares que no votan. El sufragio es, en principio, directo; pero este principio no está generalizado. Según la nueva Constitución, los diputados a los Consejos de Productores son elegidos por sufragio indirecto. Y, con la generalización del sistema comunal, es seguro que el principio de delegación sustituirá poco a poco al derecho de sufragio directo. Las votaciones son concretas y se efectúan, desde las elecciones de 1953, mediante boletas.

El voto es individual; es exclusivamente un derecho y no una obligación. El ciudadano no puede votar más que personalmente, pero no está obligado a participar en la votación. El sistema electoral yugoslavo es hostil a la idea de que el voto pueda ser considerado como un servicio público y una obligación para el ciudadano. El interés en la cosa pública es, por lo demás, muy vivo en los ciudadanos yugoslavos que utilizan muy ampliamente sus derechos electorales; pero no aceptarían que se les obligara.

Nada de esto es esencialmente nuevo. Pero el sis-

³ E. Kardelj, "La démocratie socialiste dans la pratique yugoslave", en *Questions Actuelles du Socialisme*, I, núms. 39-41, París, 1955.

tema yugoslavo comprende una institución profundamente original: el derecho de los electores a presentar ellos mismos candidatos en sus asambleas electorales, llamadas "reuniones de electores". Este derecho pertenece también a simples grupos de ciudadanos. Una candidatura presentada en estas condiciones, conforme a la ley, supone automáticamente la inscripción del candidato en la lista de candidatos entre los cuales los electores deberán escoger. Las reuniones de electores tienen lugar, normalmente, por comunas o barrios con menos de mil habitantes. Una circunscripción electoral para la elección de diputados al Consejo federal comprende de 10 a 40 reuniones de electores. Los nombres que han obtenido la mayoría en la cuarta parte de esas reuniones adquieren el derecho de candidatura a la diputación.

Este derecho, reconocido a los ciudadanos, de designar candidatos ha sido aplicado a la elección de todos los cuerpos representativos. La participación electoral ha aumentado a medida que los electores han comprendido la importancia de esta nueva institución, que da al electorado su verdadero significado. El *derecho de voto*, al que se reduce la participación de los ciudadanos en la mayoría de los regímenes democráticos, se transforma aquí en *derecho de elección*.

La pluralidad de los partidos ha operado, en efecto, en los países que practican ese sistema, una separación entre la elección de los candidatos y el voto. La primera función corresponde a la organización del partido y sólo la segunda a todos los ciudadanos. Históricamente, desde el punto de vista del desarrollo de la democracia y de la necesidad de organizar a los ciudadanos en torno a programas correspondientes a sus intereses de clase y a sus concepciones personales, este papel electoral de los partidos representa sin duda un progreso. Todavía es útil en numerosos países, sobre todo en aquellos donde la vida política se encuentra oprimida por formas diversas de autocracia. Pero, desde el punto de vista del ideal democrático, definido como "el gobierno de los ciudadanos por los ciudadanos

(el pueblo)", esta división de la función electoral significa una limitación de la democracia, una limitación de la participación de los ciudadanos en las elecciones. En consecuencia, la atribución a las reuniones de electores del derecho a designar candidatos representa un progreso, el comienzo de la restitución a los ciudadanos de la plenitud de sus derechos electorales. Los electores son más libres; lo sienten, por lo demás, y se comportan *ad hoc*. El papel y la importancia del partido y las organizaciones políticas resultan modificados: su monopolio político desaparece o se desvirtúa gradualmente.

A diferencia de la Constitución de 1946, la ley constitucional de 1953 proclama el derecho al trabajo. Éste representa una gran importancia para la dignidad humana del obrero. Es una afirmación del valor social y moral del trabajo, que deja de ser, de esta manera, una mercancía.

El derecho al trabajo comprende, no sólo el derecho a una ocupación, sino además el derecho a una remuneración que represente una contrapartida equitativa de la cantidad y calidad del trabajo efectuado. Supone que el salario permita al trabajador vivir de una manera aceptable, que el tiempo de trabajo no sea demasiado largo y no afecte a la salud, que las horas de descanso sean suficientes. En este sentido, el derecho a las vacaciones anuales pagadas está incluido.

En el marco de la autogestión obrera de la economía, el derecho al trabajo reviste una significación especial: trae consigo el reconocimiento del derecho de autogestión a todo hombre capaz de trabajar. Por otra parte, el derecho al trabajo aporta a los trabajadores la garantía social que tendrán del trabajo; con ello, evita las posibles desviaciones individualistas de la autogestión de las empresas. Si, por ejemplo, una empresa no emplea a un número de obreros suficiente para su pleno funcionamiento —y por diversas razones subjetivas, entre las cuales puede figurar el deseo de reservar una ganancia más elevada a un número más limitado de obreros—, el derecho al trabajo se opondrá

a semejante tendencia. Sin duda, no impone el empleo a cualquier precio de todos los obreros, aun en perjuicio de la empresa y de la colectividad de trabajo. Pero representa una garantía otorgada a la clase obrera el hecho de que le sean asegurados los medios de subsistencia, inclusive cuando el obrero, contra su voluntad, se encuentre temporalmente desempleado. El derecho al trabajo no excluye, en efecto, la posibilidad del desempleo, que puede ser el resultado de la acción natural de las leyes económicas en el seno del sistema socialista, en un nivel dado del desarrollo de las fuerzas de producción y de su distribución interior. Pero exige que los obreros que se encuentran provisionalmente desempleados estén de modo material garantizados. El derecho al trabajo se aplica, pues, no sólo a las relaciones de trabajo activas, sino también a las relaciones de trabajo pasivas. No significa sólo la liberación del desempleo, sino también la liberación de la miseria y del hambre, en el caso en que el obrero se encontrara involuntariamente colocado fuera del proceso activo del trabajo.

Así, debe modificarse la definición errónea del derecho al trabajo aceptada generalmente hasta el momento en la bibliografía socialista. El derecho al trabajo no puede realizarse mediante la ocupación plena resultante del trabajo forzado en campos de trabajo. No hay derecho al trabajo sin libertad de trabajo y sin protección de la vida del trabajador y su familia mediante la garantía de un salario mínimo o del equivalente de ese salario. No hay derecho al trabajo sin libertad individual. El derecho al trabajo debe significar libertad del hombre, liberación del trabajador de "la presión de las leyes económicas", de la indiferencia y del egoísmo sociales, así como de la indigencia y de todas las formas de trabajo forzado.

La ley constitucional no contiene un nuevo catálogo de las libertades individuales y los derechos fundamentales del hombre y el ciudadano. Declara simplemente que las libertades y los demás derechos fundamentales del individuo están garantizados, sin especificar de qué

derechos y de qué libertades se trata. La interpretación más lógica es admitir que la ley constitucional confirma las libertades individuales y los derechos fundamentales formulados y garantizados por la Constitución de 1946 (capítulo VI), así como por las demás leyes en vigor. Hay que añadir que algunas disposiciones de estas leyes han sido algo ampliadas por la ley constitucional misma.

Es así como el principio de la responsabilidad pecuniaria del Estado y de sus agentes por los daños causados a los ciudadanos —principio ya formulado por el artículo 41 de la Constitución de 1946— ha sido ampliado en su aplicación y precisado en su formulación por el artículo 99 de la ley constitucional. Mientras que la Constitución de 1946 planteaba dos responsabilidades, bastante mal definidas y paralelas, del Estado y sus funcionarios, la nueva ley constitucional plantea el principio de que el Estado es responsable de los perjuicios provocados por sus agentes, en el ejercicio ilegal de sus funciones. El Estado tiene derecho a exigir una indemnización del funcionario culpable, pero el derecho del ciudadano está garantizado por un recurso directo contra el Estado. Hay que señalar también las disposiciones del artículo 98, fracción 1, de la ley constitucional, que reconocen a los ciudadanos un derecho de recurso ante los tribunales contra los actos ilegales de los funcionarios, inclusive de los funcionarios supremos. Igualmente, la no retroactividad de las leyes (salvo cuando el legislador lo estipula expresamente) y la no retroactividad, absoluta, de las leyes penales (salvo cuando la ley es más favorable al acusado) representa una nueva e importante garantía de la libertad personal del ciudadano (artículo 20 de la ley constitucional).

La ley constitucional no contiene ninguna disposición expresa que limite el efecto de su garantía de los derechos ya formulados por la Constitución de 1946. No resulta injustificado, pues, considerar que se aplica también a esos derechos no escritos y, sin embargo, auténticamente democráticos que se desprenden de los

principios mismos del nuevo régimen, de la abolición de la explotación del hombre por el hombre, así como de todas las relaciones jurídicas por efecto de las cuales el hombre enajenaba su naturaleza humana.

Entre esos derechos figuran, especialmente, el derecho a la vida, el derecho a la dignidad humana, el derecho a gozar de las conquistas de la civilización material, el derecho al pleno desarrollo de las capacidades y de la personalidad humanas, el derecho a la busca y la realización de la felicidad. Todos estos derechos no pueden ser realizados inmediatamente; algunos no podrán serlo ni siquiera completamente. La plena libertad de la persona humana supone que los hombres se hayan liberado de todas las formas de la presión social y se hayan convertido en los dueños verdaderos de sus propias instituciones y de su propia naturaleza. Y sólo lo serán en una sociedad socialista, cultural y económicamente muy evolucionada, en la cual habrá desaparecido inclusive el recuerdo de la desigualdad de clases, la explotación y la presión violenta. Pero la realización progresiva de una sociedad semejante no es posible sin la garantía de las libertades fundamentales del hombre.

El sistema yugoslavo ha dado origen a *dos nuevos derechos políticos*.

El primero es la *autogestión de los productores*. Este derecho no es ni puede ser una nueva forma de propiedad. Esto sería caer en el error que señalaba ya Marx como "una forma de comunismo primitivo, brutal y mecánico". Un comunismo de este tipo concebía la autogestión como una nueva propiedad, una "propiedad socialista" de las colectividades obreras sobre los medios de producción sociales. Esta concepción no traducía sino una forma primitiva de la rebeldía contra la propiedad privada o el capitalismo de Estado. En su verdadera acepción, por el contrario, el derecho de autogestión tiende a transformar la propiedad en patrimonio común.

Este derecho no es tampoco un "derecho patrimonial". Es un nuevo derecho democrático, cuyo conte-

nido es al mismo tiempo social y político: social puesto que permite a los productores administrar los asuntos sociales (artículo 2 de la ley constitucional), y político porque, al asegurar a los productores una participación en las decisiones relativas al excedente del trabajo (artículo citado de la ley), los hace participar, por ello, en el poder.

La autogestión representa el comienzo de una restitución al hombre, al productor, de aquello de que había sido desposeído por los sistemas sociales precedentes. Hablando de las causas de la deshumanización del hombre, Marx decía: "La propiedad privada *material*, que se resiente directamente, es la expresión material y sensible de la enajenación de la vida humana... La verdadera supresión de la *propiedad* privada (del tipo capitalista), en tanto que apropiación de la vida *humana*, es la supresión real de toda enajenación, es decir, es la vuelta del hombre a su naturaleza humana."⁴

Marx habla aquí de la propiedad privada (del tipo capitalista), pero sus palabras se refieren también a la apropiación por el Estado de los medios de producción. Ahora bien, esta tesis es singularmente confirmada por nuestra experiencia histórica actual, que nos ha hecho descubrir que la propiedad capitalista del Estado no es más que una forma abstracta de la propiedad privada; también ésta es una "expresión material y sensible de la enajenación de la vida humana". Toda propiedad de los medios de producción, ya sea privada o del Estado, es la expresión jurídica de la enajenación de los productores, desposeídos al mismo tiempo de los medios de producción y de los productos de su trabajo. Entraña inevitablemente la explotación de los trabajadores por grupos minoritarios, que actúen en calidad de propietarios o "en nombre" del Estado propietario, administrando los medios de producción y decidiendo las modalidades de la distribución del producto del trabajo social.

El pleno derecho de autogobierno de los producto-

⁴ K. Marx, *Obras filosóficas*, París, 1947, t. VI, p. 24.

res al abolir las últimas formas de propiedad de los medios de producción, pone fin, pues, a la "enajenación humana" y señala el nacimiento de relaciones verdaderamente socialistas, es decir, plenamente humanistas, puesto que se fundan en la reintegración del hombre a su verdadera naturaleza humana. Marca una etapa esencial hacia el comunismo, sobre el cual escribía Marx: "Es la reintegración total del hombre, una reintegración consciente, enriquecida por todo el desarrollo del hombre; el comunismo es, pues, el humanismo. Es la verdadera solución de las contradicciones entre el hombre y la naturaleza, entre el hombre y el hombre, entre el origen y el ser, entre el objeto y el sujeto, entre la libertad y la necesidad, entre el individuo y la especie. Es la solución del enigma de la historia, que se manifiesta como esta solución misma."⁵

El camino así abierto será largo, difícil, siniuso, lleno de peligros imprevistos, como la historia misma del desarrollo y la emancipación de la humanidad.

El derecho de autogobierno, tal como lo establece la ley constitucional, no es todavía un derecho completamente realizado. La ley define algunos de sus elementos, pero otros deberán ser desarrollados para asegurar a los productores la posibilidad de influir libremente en la producción y repartición del ingreso social; otros elementos, en fin, aunque esenciales no figuran siquiera todavía.

Los medios de producción no se convertirán realmente en propiedad social, no formarán un mecanismo dirigido consciente y armoniosamente por la sociedad en beneficio de todos, sino cuando hayan sido liquidados dos fenómenos que caracterizan todavía a la economía yugoslava y representan dos limitaciones peligrosas de la libertad humana: la producción mercantil en la agricultura y el subdesarrollo relativo del país. Mientras que estos dos fenómenos subsistan, los productores seguirán dominados, por una parte, por el mercado y, por otra, por la "naturaleza de las cosas". Sus

⁵ K. Marx, *Obras filosóficas*, París, 1947, t. VI, p. 37.

derechos de autogobierno serán por ello restringidos. El proceso emancipador de la sociedad será frenado y complicado por la lucha del hombre por la existencia individual. Esta lucha producirá no sólo limitaciones por lo que se refiere al pleno goce de la autonomía de cada productor, sino que además suscitará reacciones antisociales por parte de ciertas empresas y grupos de empresas (tales como el particularismo, el abuso de la propiedad social, la especulación, el monopolio, etcétera).

El derecho de los productores a administrar los medios de producción sociales es definido por la Constitución como un derecho colectivo de los productores organizados. Con frecuencia se ejerce, en efecto, en esta forma. No obstante, la autogestión no es el derecho de una organización económica abstracta, sino de la colectividad de trabajo, compuesta por productores individuales. Es, por ello, un derecho individual del productor: el derecho, de éste, de apropiarse una parte del producto social en la creación del cual ha participado. Así comienza a modificarse el carácter de la propiedad social, que adquiere un contenido concreto.

La propiedad privada y la propiedad del Estado constituyen un derecho unilateral del propietario sobre los medios de producción y los productos del trabajo. El propietario privado tiene el derecho "de usar y abusar" de su propiedad. Al tratar las cosas como suyas, las usa para sí y contra los otros. En el periodo del capitalismo liberal, el derecho de propiedad, al menos teóricamente, no estaba limitado por la propiedad de los demás. Inclusive más tarde, cuando el Estado comenzó a intervenir en la reglamentación de las relaciones de propiedad y cuando se proclamó el principio según el cual "la propiedad privada no puede ser utilizada en perjuicio de los intereses generales de la sociedad", la comunidad siguió excluida.

La intervención del Estado era puramente política: llegaba a limitar, pero no a transformar la propiedad privada. El productor no era favorecido. No adquiría ningún derecho sobre los medios de producción y los

productos de su trabajo, salvo el de obtener, en forma de salario, el retorno de una fracción mínima del valor que creaba.

Cuando es el Estado —o más bien los que lo representan y personifican, la burocracia— el que ocupa el lugar de los propietarios privados, no resultan cambios esenciales en las relaciones sociales. Los productores siguen excluidos de todo derecho directo sobre los medios de producción y los productos de su trabajo, salvo el "derecho" al salario. Llega a suceder que, en un sistema semejante, donde el monopolio económico y el monopolio político se confunden, el productor se encuentre en una situación todavía más difícil y se vea privado al mismo tiempo de sus derechos sociales y de sus derechos políticos. Los grupos sociales que emplean la mano de obra sobre la base del capitalismo de Estado determinan unilateralmente qué parte del excedente de trabajo será tomada a los productores, para ser empleada sobre todo para reforzar el sistema de Estado y aumentar los privilegios de los dirigentes. Llegan inclusive a privar a la clase obrera y los ciudadanos en general, no sólo del derecho de huelga, del derecho a participar en la determinación de las condiciones de trabajo, sino hasta de todo derecho individual y político. Así se realiza la enajenación total del hombre.

La autogestión de los productores tiene precisamente por objeto y como resultado "socializar" esta propiedad del Estado, transformarla en una verdadera "propiedad social". Esta transformación se realiza gracias a dos instituciones, al mismo tiempo contradictorias y complementarias: por una parte, el derecho individual de los productores a la gestión económica, comprendiendo ciertos derechos definidos de apropiación individual de los productos del trabajo; por otra parte, el derecho de los cuerpos representativos del pueblo trabajador a apropiarse, en nombre de la comunidad, de otra fracción de los productos del trabajo social.

Así se instituye, de manera bilateral, un sistema de derechos concretos de los trabajadores sobre los medios de producción y los productos del trabajo.

Si estos derechos son todavía contradictorios es como consecuencia de una situación en la cual los medios de producción están, todavía insuficientemente desarrollados y las relaciones socialistas son todavía embrionarias; pero no son, sin embargo, derechos de propiedad: no comportan para ninguno de sus titulares —ni los productores, ni los cuerpos representativos— la posibilidad jurídica de excluirse mutuamente del beneficio de la cosa ni de instaurar la explotación de unos por los otros o el dominio de unos sobre otros.

La Ley constitucional contiene la doble garantía de que, de esas contradicciones, no surgirá un nuevo derecho de propiedad, que restablecería oposiciones de clase y relaciones de explotación. Es, por una parte, la constitucionalización del derecho de autogobierno la que lo coloca fuera del alcance del legislador ordinario y, por otra, el derecho otorgado a los productores de elegir cuerpos representativos —los Consejos de Productores— encargados de decidir, con la Cámara política, y en un plano de igualdad, todas las cuestiones relacionadas con la gestión de los medios de producción y la distribución de los productos del trabajo social.

A la autogestión del productor se añade el *autogobierno del ciudadano*. Éste la prolonga y la amplía. Se trata también, en este caso, de un derecho individual, que da al principio de autogobierno su carácter concreto y facilita su realización.

No existe el derecho único y general para todos los ciudadanos de participar en los trabajos de todos los órganos e instituciones del mecanismo complicado de la gestión social del país. Un derecho semejante sería irrealizable, sobre todo en la fase inicial. Se trata, más bien, de una serie de prerrogativas que vienen a ampliar el derecho al sufragio y las formas clásicas de participación del ciudadano en la acción política. Los ciudadanos reciben el derecho, no sólo de elegir a sus representantes, sino también de revocarlos. Además, gracias al desarrollo progresivo de instituciones de democracia directa o semidirecta, los ciudadanos participan en la adopción de las decisiones políticas mismas. Así la ac-

ción política de los ciudadanos no se reduce a la sola elección de los cuerpos representativos.

Es en la Comuna donde este sistema de autogobierno ha sido, en realidad, llevado más lejos. Pero se realiza gracias al derecho, reconocido a los miembros de las colectividades de trabajo, de participar en la administración de los organismos sociales en los terrenos de la enseñanza, la cultura, la salubridad, la seguridad social, etcétera. En todas las escuelas, los miembros del cuerpo de profesores forman organismos de base de la gestión social y están representados, además, en el Consejo. Un sistema análogo existe, es cierto, en otros muchos países, sobre todo en el terreno de la educación nacional. Pero su originalidad relativa, en Yugoslavia, reside en el carácter mismo de la gestión social. La gestión de las escuelas ha sido transferida de la administración del Estado a los nuevos organismos, de tal manera que pueda ejercerse prácticamente el derecho individual de maestros y ciudadanos a participar en ella.

De acuerdo con una ley sociológica confirmada, el derecho al autogobierno exige, para convertirse en realidad práctica, que se brinden a los ciudadanos instrumentos y procedimientos adecuados; pero también es un hecho que estos procedimientos estarían condenados a la ineficacia si no fueran acompañados de transformaciones fundamentales de la sociedad. Sin transformación socialista de las relaciones sociales, las instituciones de autogobierno local y democracia directa, aunque logran mantenerse, se convertirían en último término en instrumento político de la minoría dirigente.

En estas condiciones, no hay que sorprenderse de que el derecho al autogobierno no pueda ser todavía completo en Yugoslavia, ni por lo que se refiere a su amplitud ni a las posibilidades de realización, ni a su organización. Su evolución dependerá de la ampliación posterior de la base material y del contenido político de la democracia socialista. Asumirá entonces formas nuevas, adquirirá otras maneras de expresarse y de organizarse. Pero su nacimiento, en tanto que derecho individual, no deja de ser un acontecimiento capital.

13. EL ANUNCIO DE NUEVOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

Las declaraciones de derechos más recientes se caracterizan por la universalización de los derechos fundamentales, la aparición de nuevos derechos sociales y económicos y, finalmente, la relación que establecen entre los derechos y los deberes de los ciudadanos. Numerosos sistemas filosóficos de Occidente y Oriente han insistido, desde la Antigüedad, en la interdependencia de los derechos y los deberes. Algunas de estas filosofías y especialmente el gandhismo han concebido el deber como la fuente y la esencia de los derechos. Hoy es cada vez más evidente, no sólo que el goce de los derechos supone la aceptación de los deberes correspondientes hacia la sociedad, sino que el derecho no es más que la expresión de las relaciones sociales y que su goce está condicionado por la situación de la sociedad. Así, por ejemplo, el derecho al trabajo supone la obligación del hombre de realizar un trabajo útil a la sociedad. Es un hecho que la remuneración del trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la instrucción y casi todos los demás derechos sólo pueden ser satisfechos en la medida en que el trabajo productivo de los individuos y las colectividades de trabajo permita a la sociedad crear los medios materiales necesarios a su realización. A esta relación entre las fuerzas materiales y los derechos del hombre se añade el problema de las relaciones sociales y políticas. Veamos, como ejemplo, los dos nuevos derechos contenidos en la Ley constitucional. No podría haber *autogobierno de los productores* fuera de un sistema de propiedad social de los medios de producción. Igualmente, no hay *autogobierno del pueblo* si las relaciones políticas no se liberan de la tutela de la administración del Estado y si el hombre libre, consciente e informado, no tiene la posibilidad real de expresar su opinión y, sometiéndola a la mayoría, de verla convertirse en fuerza social (decisión y política).

Allí reside la principal diferencia entre las antiguas declaraciones de derechos y la que está en germen en

la nueva Constitución yugoslava. Las primeras se inspiraban en una filosofía política fundada en el antagonismo supuesto entre la libertad individual y el poder, entre la sociedad de los individuos, concebidos como independientes y aislados, y el Estado. Todo lo que se da al poder les parece arrebatado a la libertad humana y, a la inversa, todo lo que se quita al poder debe aumentar, supuestamente, la libertad. Las célebres máximas individualistas de Bentham, tales como "todo hombre es el mejor juez de su propio interés" o "todo hombre vale como uno y sólo como uno", no correspondieron, de hecho, a ninguna forma social, pero sirvieron en los siglos XVIII y XIX e inclusive más tarde como base ideológica a las declaraciones de derechos.

Hace varias décadas que se ponen en duda y se refutan las concepciones liberales. Ya no se sostiene que es posible, inclusive en una sociedad materialmente evolucionada, asegurar sin intervención del Estado las condiciones necesarias para el goce del derecho a la instrucción, a la protección de la salud pública, a la seguridad social, el seguro contra el desempleo, etc. La simple cooperación entre los ciudadanos no parece suficiente. Ha resultado que, en el curso de los últimos cincuenta años, en numerosos terrenos no sólo no existe un necesario antagonismo entre la libertad y el poder, sino que el goce de los derechos individuales está condicionado por la intervención del Estado.

Esta evolución no debe prolongarse, sin embargo, hasta recaer en el error de Hegel y sus discípulos, que consiste en identificar los derechos del individuo con el poder del Estado o con las "obligaciones sociales". El postulado común de todas las teorías hegelianas es que la libertad individual consiste en la sumisión a las leyes de la sociedad. Según estas teorías, el hombre no es sólo parte de un todo, es idéntico al todo. La conclusión lógica es, para Hegel así como para los metafísicos ingleses Bosanquet y Hobhouse y todos los teóricos del absolutismo político (ya sean de "derecha" o de "izquierda"), que cuanto más fuerte es el Estado, mayor es la libertad del hombre. Cuanto más se somete el

hombre al Estado, mejor expresa su personalidad, más "libre" se siente y es. La sumisión natural sería, pues, el verdadero valor de la libertad. Estas teorías metafísicas son esencialmente reaccionarias, ya que descansan, en realidad, en la negación de la personalidad y la dignidad humanas. Son la justificación "filosófica" del absolutismo.

Es históricamente exacto que, en ciertos terrenos, la afirmación de los derechos del hombre ha sido correlativa a la limitación del poder del Estado. En un principio, como lo demostró John Stuart Mill, los derechos del hombre fueron concebidos como una protección contra la tiranía. Todavía en la actualidad algunos representan una limitación del poder, como es el caso de los definidos por el *habeas corpus* (Ley que prohíbe que una persona sea castigada dos veces por el mismo delito, somete a diversas restricciones la privación de libertad, prohíbe el empleo de medios inhumanos, de la tortura, etc.). Pero resulta ya más difícil definir los límites del poder del Estado cuando se trata de otros derechos individuales, tales como la libertad de pensamiento, de asociación o de expresión.

Es un hecho que la garantía de estos derechos depende menos de la protección del Estado que de la energía y la pasión que los individuos mismos ponen en afirmarlos y defenderlos, para ellos mismos y para los demás. Es igualmente cierto que, en las sociedades contemporáneas, la intervención del Estado se hace cada vez más importante para asegurar prácticamente su aplicación. Si, por ejemplo, la radio, el cine o la prensa están en manos de capitalistas privados, el resultado es un grave y peligroso atentado a la libertad de pensamiento y de expresión. El capitalismo de Estado, por su parte, puede provocar peligros todavía mayores en este aspecto.

El problema de las relaciones entre el Estado y la libertad no puede resolverse de una manera abstracta. Hay que tener en cuenta las leyes de la evolución de la sociedad. El hombre adquiere derechos, como ser social, tras largas luchas políticas, sociales e ideológicas,

efectuadas para afirmar su dignidad y su "libertad". No será libre, en el verdadero sentido de la palabra, sino cuando se haya liberado de todas las formas y de todos los instrumentos de la enajenación humana, en primer lugar el Estado y la propiedad. Las célebres palabras de Lenin siguen siendo válidas: "Sólo en la sociedad comunista, cuando la resistencia de los capitalistas sea definitivamente quebrantada, cuando desaparezcan los capitalistas, cuando no haya clases (es decir, cuando no haya diferencia entre los miembros de la sociedad desde el punto de vista de sus relaciones con los medios de producción), desaparecerá el Estado y podrá hablarse de libertad."⁶

Pero esto no quiere decir que la libertad se conquista con una negación abstracta del Estado. Los derechos del hombre no pueden realizarse sino mediante un proceso de transformación de las relaciones sociales, de tal modo que el Estado deje de ser, progresivamente, una institución necesaria. En el curso de este proceso, la libertad se afirmará contra el poder al que tratará de limitar y cuyo deterioro y desaparición perseguirá. Al mismo tiempo, la influencia del poder será indispensable en ciertos terrenos, para que los derechos se realicen gracias a la ejecución de las obligaciones de las cuales son la contrapartida. Pero este desarrollo del poder no será favorable a la libertad sino a condición de hacerse cada vez menos político (es decir, cada vez menos un poder de clase) y cada vez más social.

En el paso del capitalismo al socialismo, es de una importancia decisiva, por lo que se refiere a los derechos y libertades del hombre, saber quién administra los medios de producción y decide la distribución de los productos del trabajo humano y en qué medida el pueblo trabajador mismo ejerce el poder.

El advenimiento de la soberanía popular en el terreno económico, el *autogobierno de los productores*, no podría realizarse sin la instauración de la propiedad so-

⁶ Lenin, *El Estado y la Revolución*, Belgrado, 1947, p. 80.
(En servio-croata.)

cial directa de los medios de producción, sin la eliminación de la ingerencia administrativa del Estado en la gestión de la economía. Igualmente, para que el pueblo pueda participar de modo directo en el poder político y la administración de las instituciones de educación, seguridad social y los diversos servicios sociales, hace falta que toda la organización estatal se base en el *autogobierno*, que los órganos locales del poder y las instituciones sociales sean autónomas y que todo el mecanismo político obedezca a las reglas y los métodos de una verdadera democracia.

Teniendo en cuenta esta nueva relación dialéctica entre el Estado y el individuo, el poder y los derechos del hombre, el ciudadano y el pueblo trabajador, la Constitución de 1953 tuvo que superar la idea clásica de un conflicto necesario y absoluto entre el poder y las libertades humanas.

Es ajena, sin embargo, a dos teorías extremistas, que son consideradas con frecuencia como progresistas e inclusivas socialistas. Rechaza, en primer lugar, la idea de una coincidencia absoluta entre los intereses individuales y los intereses sociales, tal como son expresados y personificados por el Estado socialista. El hombre no realiza la plena libertad en el Estado y por el Estado, ni siquiera si este Estado es un Estado auténticamente socialista. Pero condena, con igual firmeza, la idea opuesta según la cual el hombre no realizaría plenamente su libertad sino negando al Estado. No se apega ni a la ética de Tolstoi ni al anarquismo aristocrático e individualista de Stirner, ni al anarquismo pequeño-burgoés de Kropotkin, ni al anarquismo colectivista de Proudhon.

Como todos los demás derechos humanos, la libertad es un producto de la historia y de la sociedad. Nadie puede poseer la libertad por sí solo, ni escoger al gusto sus propios derechos humanos. Los derechos se adquieren y se ejercen en la sociedad donde se vive, se trabaja y se lucha, en las comunidades, pequeñas y grandes, a las cuales se pertenece. Nadie puede poseer derechos reales y durables sin que los demás gocen

igualmente de ellos. El hombre no puede liberarse de una manera egoista, lo mismo que no podría ser humano sin elevarse por encima de sí mismo. Por esta razón los nuevos derechos sociales del hombre, tales como la *autogestión económica* y el *autogobierno político y social*, no pueden adquirirse y realizarse sino en las colectividades, en grupos de trabajo en el seno de los cuales el hombre es un ser consciente y libre y no un "individuo anónimo" perdido en "la masa".

IV. LA ESENCIA DEL ESTADO

14. LA DEMOCRACIA SOCIALISTA, FORMA DE DESAPARICIÓN PROGRESIVA DEL ESTADO

El artículo 1º de la Ley constitucional define la República Federativa Popular de Yugoslavia como un "Estado socialista democrático". Indica con ello que la democracia socialista constituye la esencia del Estado yugoslavo.

El primer rasgo característico de la democracia socialista es que constituye una forma de organización política del Estado. De ahí se desprenden las siguientes consecuencias:

a) Es la organización política de una sociedad de clase ("una forma de Estado"). La amplitud y la realidad de la democracia socialista dependen de la intensidad de la lucha de clases, de la importancia de las modificaciones realizadas en las relaciones de clase, de la fuerza y la amplitud de la economía socialista. Resulta, pues, que no es ni puede ser "la democracia para todos", el régimen de la reconciliación, en la igualdad completa, de la clase obrera con la burguesía y los restos de las otras clases anteriores dominantes. Cuando la sociedad esté compuesta por individuos absolutamente iguales y libres, el Estado dejará de existir y, al mismo tiempo, la democracia, que es una de sus formas.

b) La democracia socialista es un sistema determinado del poder, una organización política de la sociedad. Posee instituciones estatales, que disponen de medios de presión, necesarios para organizar al pueblo trabajador en sus esfuerzos de edificación del socialismo. No es, ni puede ser, un régimen anárquico.

c) La democracia socialista reserva el papel decisivo y dirigente a la clase obrera. Es la clase obrera la que guía a la sociedad en su marcha hacia el socialismo. Es una muralla contra los intentos de restauración

de las clases desposeidas del poder y contra el peligro de que la burocracia se constituya en casta dirigente especial. Es la base sociológica de la democracia socialista.

La clase obrera siente la necesidad de organizarse, de educarse y perfeccionarse en la realización de su papel. En su lucha por la transformación social, no puede renunciar al derecho de desarrollar y reformar sus propias organizaciones. La necesidad de estas organizaciones es particularmente imperiosa cuando la democracia socialista se edifica sobre la base de una sociedad económica y culturalmente atrasada y cuando sus dificultades se agravan todavía más por la complejidad de la estructura nacional y de la situación internacional.

Si no se puede asegurar el papel dirigente a una clase obrera política y socialmente organizada, no hay posibilidad —ni hoy día ni en un futuro más o menos cercano— de fundar una democracia socialista viable y capaz de evolucionar hacia formas más perfeccionadas. Toda negación de la importancia del papel de estas "fuerzas subjetivas" significa un debilitamiento de las fuerzas vitales de la democracia socialista.

d) La democracia socialista no es ni un idilio ni una utopía; es la organización política hecha para asegurar el paso del capitalismo al socialismo, propio de una sociedad que liquida la propiedad privada y el capitalismo de Estado de los medios de producción. Se desarrolla en Yugoslavia sobre los fundamentos heredados de la antigua sociedad, en un Estado todavía atrasado, a través de una dura lucha social e ideológica, dentro de los límites trazados por el nivel ya alcanzado del desarrollo de la nueva sociedad, especialmente en el terreno de la producción.

e) La democracia socialista es la forma necesaria del sistema social transitorio del capitalismo al socialismo. Los regímenes socio-económicos que le precedieron no conocieron la misma necesidad de revestir una forma determinada. La sociedad capitalista ha tomado las formas políticas más diversas, de la dictadura al sistema parlamentario, de la democracia a las formas más variadas de absolutismo y fascismo. El Estado del pueblo

trabajador debe ser democrático o dejar de ser el Estado constructor del socialismo. Porque hay una diferencia esencial entre los régimes sociales precedentes y el socialismo. En determinadas fases de su desarrollo, el capitalismo tiende hacia formas e instituciones democráticas, susceptibles de favorecer la realización de algunos de sus fines. Pero se ve empujado, necesariamente, a limitar y minar la democracia, inclusive cuando la ha adoptado provisionalmente. Esto, no sólo por razones políticas, cuando se siente amenazado por la clase obrera, sino también por razones económicas, cuando entra en la fase del capitalismo de Estado.

El socialismo no puede existir sin democracia; lleva en su seno fuerzas y relaciones que no pueden expresarse ni afirmarse sino dentro de un sistema de libertad e igualdad cada vez mayores de los ciudadanos, un sistema de autogobierno.

El segundo rasgo característico de la democracia socialista es que se trata de un Estado en vías de transformación. La democracia socialista no es, como se ha afirmado bajo la influencia de las teorías estatistas, "un tipo nuevo, superior y perfecto de Estado". Marx afirmaba que el Estado proletario debía ser diferente del viejo Estado. Engels y Lenin hablaron más de una vez de la necesidad de transformar radicalmente el viejo Estado después del triunfo de la revolución socialista; ambos anunciaron y reclamaron la "desaparición progresiva" del Estado. Porque el Estado, en el periodo de transición del capitalismo al socialismo, es esencialmente la organización política de la clase obrera, de la última clase dominante de la historia. De ello resulta que la democracia socialista no es un fin en sí. Es una forma histórica del Estado y, como tal, está sometida a las leyes del desarrollo dialéctico. Una ley histórica exige la transformación del Estado, una transformación gradual, en el curso de la cual éste está obligado a desaparecer, mientras se constituyen las bases de una sociedad nueva, emancipada de toda fuerza de presión, de toda forma de Estado, inclusive la democracia so-

cialista, que es su forma última. Fundándose en el análisis sociológico del origen y el desarrollo del Estado hecho por Engels (en el *Anti-Dühring* y en *El origen de la propiedad privada, la familia y el Estado*), Lenin, en *El Estado y la Revolución*, sitúa esta "desaparición progresiva" o —como él dice todavía— ese "adormecimiento" del Estado en la época que sucede a la toma de posesión de los medios de producción por el Estado, es decir, después de la revolución socialista. "Todos sabemos —escribe— que en ese periodo la democracia más completa es todavía una forma política del Estado. Pero ninguno de los oportunistas que desnaturalizan sin pudor el marxismo piensa que se trata de lo que Engels llamaba 'el adormecimiento' y la 'desaparición progresiva' de la *democracia*. Esto parece, a primera vista, muy extraño; pero sólo resulta 'ininteligible' para quien no haya reflexionado que la democracia es todavía un Estado y que, en consecuencia, también desaparecerá cuando desaparezca el Estado."¹

Estas ideas se desprenden del propio marxismo, de su concepción del mundo y de la historia. Porque el marxismo no es sólo una explicación de la sociedad y del Estado, sino también el descubrimiento de las leyes de su transformación. Es esto lo que hace del marxismo una teoría verdaderamente progresista y revolucionaria. Es lo que le confiere al socialismo un lugar privilegiado en relación con todos los demás sistemas sociales. Al aspirar al autogobierno, a la libertad e igualdad de todos los hombres, el socialismo busca, por su carácter mismo, y crea, por su existencia y su evolución, las condiciones que permitirán emancipar a la sociedad humana de todas las formas de opresión.

La democracia socialista, Estado de la clase obrera, difiere del Estado de todas las demás clases sociales. El Estado de estas clases ha aspirado siempre a durar hasta el fin de la historia humana, a eternizarse como Estado. El Estado de la clase obrera aspira, por el con-

¹ Lenin, *L'Etat et la Révolution*, Éditions Sociales, París, pp. 23-4.

trario, a desaparecer progresivamente como Estado, a ceder el lugar a un autogobierno de ciudadanos cada vez más libres.

Estos caracteres de la democracia socialista se manifiestan en las transformaciones sociales y políticas que se han efectuado en Yugoslavia de 1950 a la fecha.

Todos los Estados anteriores han sido, de una u otra forma, Estados de propietarios, órganos ejecutivos del poder ejercido por los grupos sociales que disponían de la propiedad de los medios de producción. En Yugoslavia, por el contrario, se ha instituido una organización social y política fundada en la propiedad social de los medios de producción, donde el poder pertenece a los grupos sociales que crean valor haciendo fructificar el patrimonio popular, es decir, a los trabajadores, la mayoría real.

Todos los antiguos Estados han sido y han aspirado a ser *absolutos*. Se consideraba que el papel del Estado era crear y modelar la sociedad. En Inglaterra, todavía hoy, está en vigor el principio según el cual el Parlamento lo puede todo, salvo "convertir a un hombre en mujer". Es el Parlamento el que, mediante sus leyes y otras decisiones, confiere su calidad civil y jurídica al ciudadano, así como a las organizaciones, a las instituciones y al autogobierno local.

Según la Constitución yugoslava, el Estado deja de ser absoluto. Son proclamados nuevos derechos democráticos, una especie de "derechos naturales" socialistas, que representan no sólo una limitación del poder del Estado, sino una primacía de la sociedad sobre el Estado —esta sociedad en el seno de la cual el Estado está llamado a "adormecerse".

El principal de estos derechos es el derecho a la autogestión. Está garantizado por la Constitución y no puede ser abrogado por una ley ordinaria ni por ningún otro acto de poder. Gracias a la autogestión económica, la economía se emancipa del burocratismo y de la administración y, por otra parte, el hombre se libera de "la enajenación de su naturaleza humana" (Marx). La

desaparición progresiva del Estado se efectúa, no sólo como una desestatización, sino como una humanización.

En los otros sectores, el mismo proceso se manifiesta de diversas maneras: *a)* La esfera de la democracia directa se amplía (reuniones de electores, *referendum*); *b)* Las asociaciones libres de ciudadanos llenan actualmente diversas funciones antes atribuidas al Estado (asociaciones de artistas, de profesores, de médicos, de periodistas, de autores, etc.); *c)* Numerosos órganos de administración del Estado apelan a la participación de los ciudadanos y los representantes de asociaciones; *d)* La gestión social se ha generalizado en los sectores de la educación, la ciencia, la cultura y los servicios sociales; *e)* Las empresas económicas y las cooperativas han sido agrupadas en cámaras de comercio y asociaciones económicas profesionales, que han heredado numerosas funciones administrativas del Estado; *f)* Finalmente, la Comuna autónoma desempeña un papel decisivo en este proceso de desestatización.

La experiencia histórica que se acumula cotidianamente en la realidad política y social yugoslava demuestra que, en la etapa de transición, el Estado y la sociedad, el estatismo y el socialismo, lejos de formar dos procesos distintos, opuestos uno al otro, están estrechamente ligados entre sí por órganos comunes y relaciones mutuas.

El Estado debe hacer sentir su autoridad en la medida en que el subdesarrollo económico, las desigualdades de clase, la distribución del producto social efectuada según la norma "A cada cual según la cantidad y calidad de su trabajo" y las desigualdades de retribución que resultan de ello, exijan la aplicación de normas jurídicas y el empleo de la presión. Pero cuando cese la desigualdad y, en consecuencia, la presión no sea ya necesaria para mantener y orientar las relaciones sociales, el Estado debe retroceder, ceder el lugar a la acción libre del hombre y la colectividad, a las instituciones más o menos evolucionadas de autogobierno y de gestión social.

Dos obstáculos, principalmente, pueden frenar o com-

promover esta evolución: el estatismo y la anarquía particularista. El Estado tiende siempre a afirmarse y a ampliar su campo de acción, pero la naturaleza de las relaciones sociales y la conciencia de las fuerzas políticas dirigentes pueden contener y rechazar esta tendencia estatista. Pero para ello hace falta que el mecanismo del Estado se democratice sin cesar y se ligue a las fuerzas (clase obrera y productores) que, por su situación social y sus intereses materiales y políticos, están objetivamente entregadas a la lucha contra el estatismo y en favor de la desaparición progresiva del Estado.

La democratización del Estado debe efectuarse mediante la reducción permanente de sus funciones y de sus medios de presión sobre la sociedad. Esta reducción implica correlativamente el desarrollo de la autogestión obrera en las empresas y los demás organismos económicos.

El segundo obstáculo es la tendencia al arbitrario particularismo que puede desarrollarse como abuso de la autogestión. Representa esto un peligro tan grande como el estatismo. Este peligro se manifiesta sobre todo en las primeras fases de la democratización cuando, sobre las nuevas instituciones, pesa aún el pasado, el espíritu atrásado del Estado anterior. De ahí la necesidad de reglamentar el autogobierno y la gestión social y de controlar su funcionamiento. Esta necesidad dota a los órganos generales, de carácter nacional, de una función reguladora, coordinadora. Representan éstos los intereses generales y, por ello, deben ser considerados como los "órganos supremos del poder". Son las asambleas populares y los comités populares, cuyo carácter es definido así por la Ley constitucional (Artículo 4, fracción 3): "El autogobierno de los productores y del pueblo trabajador debe conformarse a los intereses generales de la sociedad, tal como éstos son definidos por la Ley y las demás decisiones de los cuerpos representativos del pueblo trabajador: asambleas populares y comités populares."

Esto prueba que, en la etapa actual, el Estado está aún lejos de haber desaparecido en Yugoslavia. No obs-

tante, los fenómenos de desestatalización que aquí hemos destacado deben considerarse como un proceso ya bastante impulsado de desaparición progresiva del Estado.

El sistema socialista no está todavía plena y permanentemente establecido en Yugoslavia. Para que se implante y cristalice de manera tan indiscutible, tan predominante y objetivamente irremplazable como el capitalismo durante dos siglos, necesitará varias décadas y esto en condiciones económicas e internacionales más favorables que las actuales. En la actualidad, los hombres reciben por su trabajo no todo lo que necesitan, sino sólo lo que pueden recibir. Ahora bien, pueden recibir cuando más lo que han dado a la sociedad, en forma de trabajo, conforme a la norma "A cada cual según la cantidad y calidad de su trabajo". Por supuesto, una parte del producto del trabajo de cada individuo debe ser retenido para dedicarlo a las necesidades generales de la sociedad.

Este principio de distribución es todavía, como lo dice Marx, un "derecho burgués", en el sentido de que aplica normas iguales a relaciones desiguales. No sólo hombres de capacidades y valores desiguales reciben partes desiguales, sino inclusive cuando reciben partes iguales la distribución sigue siendo desigual en realidad, dada la diversidad de sus necesidades. El Estado y la legislación siguen siendo, por esta razón, los cuadros necesarios de la sociedad, en esta etapa de socialización incompleta.

Pero, simultáneamente, el Estado se transforma democratizándose, es decir, apelando al mayor número posible de ciudadanos para que participen en la formación de la "voluntad del Estado". También en este sentido, el Estado tiende a desaparecer. Pierde en gran medida su poder de presión por la fuerza. La voluntad del Estado se confunde progresivamente con la "voluntad general", o "voluntad de todos" o, al menos, del mayor número de ciudadanos.

Finalmente, en espera de que la identificación del Estado a la sociedad sea completa, se desarrollan for-

mas nuevas de simbiosis entre los órganos sociales y los órganos del Estado, según las reglas definidas y garantizadas por la Constitución.

La transformación del Estado y la transformación de la sociedad forman, en realidad, un proceso histórico único, en el cual los dos factores influyen el uno sobre el otro. La desestatización y la democratización son sus dos aspectos. La amplitud y el ritmo de la desestatización dependen de los progresos de la democratización del Estado. A la inversa, el Estado no puede democratizarse sino en una sociedad en vías de desestatización.

15. EL PROBLEMA DE LOS PARTIDOS

Las principales discusiones que han tenido lugar hasta ahora, en relación con las "condiciones de la democracia", han recaído sobre el problema de la elección entre dos sistemas: el del partido único y el de partidos múltiples. Inclusive en el seno de una misma corriente ideológica, los teóricos no están siempre de acuerdo en la determinación de si el multipartidismo es una condición necesaria de la democracia y si, en consecuencia, el sistema de partido único es su negación. En la encuesta de la UNESCO sobre *La democracia en un mundo de tensiones*,² los filósofos y teóricos de la política se dividieron en cuatro grupos. Unos consideran que no hay democracia sin partidos múltiples. Otros piensan que la verdadera democracia es concebible sin partidos políticos. Algunos más, poco numerosos, afirman que el sistema de partido único está de acuerdo con la democracia en las sociedades caracterizadas por una suficiente homogeneidad de actitudes y de juicios, la ausencia de grandes conflictos políticos, la identidad de los intereses sociales. Ciertos autores, finalmente, muchos de los cuales son filósofos de tendencia marxista, sólo se refirieron al problema de la sociedad socialista; esti-

² *Democracy in a world of tensions*, ed. UNESCO, París, 1951.

man que, en esa sociedad, se reúnen casi todas las condiciones para privar a la multiplicidad de los partidos de toda razón de ser. Entre estas condiciones se mencionan, generalmente, las siguientes: ausencia de diferencias profundas de opinión en el seno de la sociedad o, al menos, entre los que poseen el poder, y el hecho de que la doctrina del partido en el poder sea determinada por criterios científicos y deje de ser una simple cuestión de opinión pública. En estas condiciones, las opiniones divergentes y, en consecuencia, los partidos disidentes no podrían ser sino manifestaciones de ignorancia o de una actitud asocial, antidemocrática e inclusive criminal.

Conviene advertir que la discusión adquiere con mucha frecuencia un carácter abstracto (pero no exento de prejuicios ideológicos) y que, para establecer la necesidad del sistema de partidos múltiples, se parte de ciertas premisas filosóficas e ideológicas más que de realidades concretas de la política y la democracia. Es así como la defensa teórica más vigorosa del sistema político norteamericano (de la escuela pragmática) se funda en la afirmación de que el escepticismo es parte de la ideología democrática y que, por otro lado, el establecimiento de una doctrina social verdaderamente científica es una imposibilidad. Pero estas afirmaciones son acientíficas. El escepticismo es, en verdad, una actitud mental contraria a la democracia que, en tanto que sistema e ideología, no puede nacer y desarrollarse sino en un clima de optimismo social, de creencia en el progreso, en la capacidad del hombre para hacer progresar a la historia y penetrar cada vez más completamente en los secretos de la naturaleza física y social. La negación del carácter científico de las ciencias sociales es, en sí misma, una manifestación de escepticismo. Por el contrario, el optimismo social, la fe en el progreso y el desarrollo humano presuponen la creencia en la posibilidad de una ciencia social. Toda democracia auténtica y creadora —y, en particular, la democracia socialista— funciona a base de racionalismo y de confianza en las verdades científicas.

Esto no significa, por otra parte, que el multipartidismo no puede ser defendido con argumentos racionales. Pero la historia aporta la prueba —especialmente en el caso de la Revolución francesa— de que la democracia sólo puede afirmarse y desarrollarse si elimina las facciones contrarrevolucionarias y disidentes y consolida el partido único “de la democracia y la libertad” (que se llamó “la Montaña” en 1793-1794, al cual pertenecieron Marat, Robespierre y Danton).

Es verdad que, en el marco de la sociedad burguesa, el sistema de partidos múltiples representa una de las condiciones de existencia de la democracia. Pero esto no quiere decir, sin embargo, que sea el elemento esencial; hay, en efecto, Estados que poseen varios partidos, sin que esto implique la existencia de una democracia. En las condiciones de la sociedad burguesa, es cierto, el sistema de partidos múltiples desempeña un papel positivo, permitiendo la lucha de opiniones, limitando la dictadura de la clase dominante, haciendo posible una expresión relativamente libre del pensamiento. Pero resulta falso afirmar, como lo hacen los defensores de este sistema, otorgándole un valor absoluto, que el multipartidismo baste, donde está en vigor, para garantizar la libertad de pensar y propagar las opiniones en todos los niveles del régimen social y político. Basta con echar una mirada a la prensa o al sistema educativo en Inglaterra, los Estados Unidos, Francia, para comprobar que las interpretaciones aparentemente diferentes de la sociedad y del mundo que allí surgen se reducen, en realidad, a una concepción uniforme, dictada por la ideología de la clase, relativamente poco numerosa, que posee los principales medios de producción.

El sistema del partido único y la democracia socialista no están indisolublemente ligados, como lo pretenden ciertos teóricos. Menos aún puede definirse la democracia socialista como una democracia sin multipartidismo o como una democracia “especializada”, limitada sólo al sector económico y social.

La democracia socialista aspira a un nivel de desarrollo superior de la democracia. Fundada en el socia-

lismo, aporta al pueblo posibilidades más amplias de libertad y de poder. Es una democracia más real.

Es verdad que, en condiciones sociales, políticas e internacionales determinadas, puede funcionar sobre la base de un partido único. Pero el sistema de partido único no debe ser el monopolio político de un partido, la dictadura de un partido sobre las masas. Tampoco podría adaptarse al axioma político norteamericano según el cual “el botín pertenece al partido victorioso”. Si no quiere aislarse del pueblo, el partido dirigente debe establecer su acción sobre la confianza y el apoyo de las masas; debe tender a desarrollar los derechos de iniciativa y decisión de éstas, a hacerlas aptas para participar real y activamente en la vida política; debe esforzarse por hacer de cada ciudadano un miembro, no del partido, sino de la fuerza política en el poder, ayudándolo a superar sus opiniones anteriores, frutos de la ignorancia y los prejuicios que caracterizan a un Estado político y cultural atrasado.

El poder no debe aplicar medidas de presión sino a los pequeños grupos que, por un apego obstinado al antiguo sistema o al monopolio de la burocracia, desplieguen una actividad nociva y criminal, para minar las bases sociales y políticas de la comunidad socialista, atentar contra su seguridad e intrigar contra su independencia.

En Yugoslavia, ni la Constitución de 1946 ni la Ley constitucional definen el lugar ni el papel de las organizaciones políticas. Este silencio está de acuerdo con la tradición general, común a todos los países, según la cual las reglas de funcionamiento del sistema de partidos son extrañas a la Constitución. La Constitución soviética de 1936 es la única que constituye una excepción, al definir y sancionar el papel dirigente del partido soviético, no sólo en la vida política y social, sino también en el sistema del Estado.

De todas maneras, inclusive si no está reglamentado por la Constitución formal, el problema del sistema de partidos adquiere una importancia capital. De su solu-

ción depende el carácter verdadero de un régimen político y, en particular, de un régimen democrático.

Desde el punto de vista histórico, el sistema de partidos, ya sea el multipartidista o el unipartidista, es la expresión y la consecuencia de la lucha de clases; refleja el estado de las relaciones entre las fuerzas políticas y sociales, el grado de desarrollo económico, político y cultural. Ni uno ni otro de estos sistemas representa, sin embargo, el instrumento ideal de realización de una democracia auténtica.

La verdadera democracia debe responder a dos exigencias esenciales: *a)* el pueblo debe decidir, en la mayor medida posible y de la manera más real, todas las cuestiones importantes de la vida social del país; *b)* los ciudadanos evolucionados y conscientes deben participar libre y conscientemente en la elaboración de las decisiones referentes a los asuntos públicos, después de haberse informado plenamente de los problemas.

Todavía no ha existido una democracia semejante. Pero, cualquiera que sea la ideología política o la filosofía de la historia que se adopte, nada autoriza a afirmar que el sistema de partidos y, especialmente, el sistema de partidos múltiples, sea necesariamente el único o siquiera el mejor instrumento de realización.

En realidad, todo sistema de partidos representa cierto atentado a las premisas esenciales de la verdadera democracia: un partido es la organización política de un grupo más o menos grande de ciudadanos, que tiene como fin la educación de las masas y la definición de la línea política a seguir. Por esto, el partido es un obstáculo a la libre determinación de las masas. Además, por su naturaleza misma, lucha por el poder y, no siendo más que un grupo, excluye así la plena integración de las masas en el ejercicio del poder. Por otra parte, está dedicado a la propaganda de su propia ideología, de su política, y la propaganda no es el mejor medio de capacitar al hombre para adoptar conscientemente la actitud que corresponde a su calidad de hombre libre. La institución de los partidos es la expresión de un subdesarrollo relativo de las masas y ocasiona numerosos re-

trasos en la evolución de una sociedad. La democracia debe tender a hacer de los ciudadanos hombres libres, conscientes y capaces de adoptar la opinión correspondiente a sus intereses y a sus concepciones, sin estar obligados a pasar por el intermediario que constituyen el o los partidos.

Para dar a conocer el carácter, el lugar y el papel de las organizaciones políticas en la vida pública y social de Yugoslavia es necesario abordar la cuestión de una manera histórica y concreta.

El fracaso de la democracia política en la antigua Yugoslavia tuvo como causa el estado poco evolucionado de las instituciones y las tradiciones, así como la debilidad de los partidos burgueses. Este fracaso fue también el de los partidos.³ De aquí que aquellos partidos no pudieran, a diferencia del Partido Comunista, desempeñar un papel importante en la lucha contra el invasor, en la guerra de Liberación.

En la antigua Yugoslavia, ya el Partido Comunista aparecía a las masas como la única fuerza política capaz de dirigirlas en la lucha por la independencia nacional y la libertad política, contra la explotación económica y el sometimiento al fascismo extranjero. En el curso de la guerra de Liberación asumió el papel de fuerza directora del movimiento de resistencia. Se convirtió en el único partido de la libertad y de la liberación nacional. Al agrupar a las masas populares para la lucha contra el invasor y la formación del nuevo poder popular; creó las condiciones favorables para la constitución de una organización política de masas —el Frente Popular—, alianza democrática concertada entre los obreros, los campesinos y los intelectuales; la fuerza directiva era el Partido Comunista. El Frente Popular no era ni una coalición de partidos, ni un instrumento táctico del Par-

³ J. Djordjevich, *Les partis politiques en Yougoslavie*, informe presentado en el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Estocolmo, agosto de 1955.

tido Comunista. Tenía su propia realidad, fundada en la voluntad unánime de las masas de resistir al invasor y de constituir un poder susceptible de impedir la restauración del antiguo Estado.

Después de la liberación del país y la consolidación del nuevo régimen constitucional, el Frente Popular se convirtió en el elemento de base del poder y el factor principal de las transformaciones que encaminaron al país hacia el socialismo.

En el curso de este proceso, cuando se trató de consolidar a la nueva República y de protegerla contra los peligros que amenazaban su existencia, la unidad de las masas agrupadas en el seno del Frente Popular y dirigidas por el Partido Comunista —unidad exigida e impuesta por las masas mismas— permitió salvaguardar la independencia nacional y garantizar las conquistas de la insurrección popular y del desarrollo socialista. En las condiciones que se daban entonces, un sistema multipartidista habría disgregado a las masas, habría roto la unidad del Frente Popular y provocado la vuelta de fuerzas anacrónicas, cuya consolidación en el poder habría apelado a un apoyo exterior.

Sin embargo, gracias a la institución del Frente Popular, la nueva Yugoslavia no conoció jamás el sistema de partido único de tipo "clásico", ni en forma de un partido estatal, creado y dirigido desde arriba, como las dictaduras absolutistas, ni en forma de un partido confundido con el aparato del Estado.

En lugar del sistema de partidos múltiples, la democracia yugoslava adoptó el principio de la auto-organización del pueblo trabajador, mediante instituciones de autogobierno en el terreno político y social. El objetivo del autogobierno es constituir grupos sociales que, directamente o a través de representantes, participen en el ejercicio de la democracia, al lado de los órganos del Estado o en colaboración con éstos. "Elegidos por el pueblo trabajador y a la cabeza de las células de base de la vida social, estos organismos —dice Kardelj— pueden ser agentes de trasmisión de la voluntad democrática

de los trabajadores, mucho más fieles que cualquier sistema de partidos."⁴

El lugar y el papel respectivos del Partido Comunista y del Frente Popular en la República Yugoslava han sido objeto, recientemente, de reformas profundas. Por decisión de sus respectivos congresos, estas dos organizaciones políticas han cambiado al mismo tiempo de nombre y de estructura y se han asignado nuevas tareas. El Frente Popular se ha convertido en "Alianza Socialista del Pueblo Trabajador" y el Partido Comunista en "Liga de Comunistas".

La Liga de Comunistas no se atribuye el monopolio del poder y la vida política del país. Forma y organiza los elementos más conscientes de la clase obrera y de las masas trabajadoras. Tiene como misión contribuir, con su actividad, a la victoria del socialismo y especialmente orientar la educación de las masas. No pretende gobernar en lugar de los trabajadores, sino prestarles la inspiración y la educación necesarias para que sepan dirigir ellos mismos sus fábricas, sus instituciones sociales y ejercer su poder político. Su lugar está entre las masas, en los órganos de autogobierno, en el centro de su vida política, en el seno del Frente Popular.

Se trata de una nueva concepción del papel del "partido", concepción totalmente contraria a la del Partido Comunista considerado como "un partido de tipo nuevo y superior", que se desprende de la idea del Estado socialista como un "Estado de tipo nuevo y superior". La concepción yugoslava rechaza estas ideas absolutistas del Estado y del partido; de inspiración democrática, se conforma de acuerdo con la teoría marxista sobre la naturaleza y las funciones del Estado del pueblo trabajador.

No obstante, la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador sigue siendo lo que era ya con el nombre de Frente Popular: la base política de todos los órganos sociales de autogobierno y el instrumento de participa-

⁴ E. Kardelj, *Los fundamentos del sistema social y político de Yugoslavia*, Belgrado, 1953, p. 96. (En servio-croata.)

ción de las masas en el control de los órganos del Estado, de las organizaciones económicas y las instituciones sociales. Lo mismo que el partido, no tiene como objeto monopolizar el poder. Por su amplitud y su carácter nacional, tiende a convertirse, cada vez más, en una organización democrática abierta, que permite a cada ciudadano, a condición únicamente de ser partidario del socialismo y de la independencia nacional del país, hacer oír su voz y contribuir a sus conclusiones, cualesquiera que sean las divergencias filosóficas, ideológicas y religiosas que lo separan de los demás miembros.

La Alianza Socialista es, pues, un amplio foro abierto, democrático, donde se discute y define el pensamiento progresista, sobre la base de la libertad de expresión y de la competencia de opiniones, en un espíritu de camaradería. No es sólo, por lo demás, una organización política de ciudadanos socialistas; es también una especie de Alianza general de todas las organizaciones sociales que manifiestan libremente su voluntad de convertirse en miembros colectivos, sin perder, sin embargo, ni su independencia ni lo específico de su acción.

No es la reconstitución de un "partido obrero" en una nueva forma, ya que no resulta ni de la fusión de los antiguos partidos ni de su absorción por un partido dirigente. No representa tampoco un compromiso entre diversas corrientes y tendencias socialistas. Es una asociación cuyo fin es discutir los asuntos públicos, decidir la orientación política y dar directivas de trabajo a los órganos de Estado y a las instituciones sociales.

Justamente pudo llegar Kardelj a esta conclusión: "La Alianza Socialista no es un partido, sino un frente de todos aquellos que, entre los trabajadores de todas las tendencias y opiniones, se unen en una aspiración común: luchar por un porvenir mejor del pueblo, edificando relaciones sociales basadas en la propiedad social de los medios de producción y en la transformación democrática socialista de la pequeña producción mercantil. Las fuerzas socialistas más conscientes, en unión

con la Liga de Comunistas, deben luchar en este frente por la afirmación del socialismo científico y la desaparición de las últimas influencias ideológicas del pasado sobre las masas trabajadoras."⁵

Las fuerzas productivas y la conciencia de las masas no han alcanzado todavía, en Yugoslavia, un nivel suficiente para que la vida social pueda prescindir de una fuerte organización política ni del apoyo de las fuerzas socialistas más conscientes. No obstante, la democracia socialista posee ya una base política suficiente para que la libre iniciativa de los ciudadanos socialistas pueda desarrollarse y el pueblo logre ejercer por sí mismo su propio poder, gracias a la ausencia de posiciones políticas privilegiadas y del monopolio de una organización cualquiera. Por eso, puede decirse que Yugoslavia se libera progresivamente del "sistema de partido" y evoluciona hacia una democracia socialista "sin partidos".

Sin duda, esto no excluye que se formen grupos y asociaciones políticas con vista a una acción precisa (elecciones, discusiones de problemas comunes e inclusiva lucha por el triunfo de una idea). Pero no podrán ser partidos, en el sentido tradicional, ya que no tendrán como fin dirigir o monopolizar la acción y el pensamiento políticos de los ciudadanos.⁶ Lo esencial es que el ciudadano libre, completamente informado, se convierta en el factor real de la acción política.

16. RELACIONES ENTRE LA DEMOCRACIA POLÍTICA O BURGUESA Y LA DEMOCRACIA SOCIALISTA

Después de haber distinguido la democracia política y la democracia socialista, conviene precisar las relaciones que existen entre una y otra. Desde este punto de vista,

⁵ E. Kardelj, *Le rôle de l'Alliance socialiste du peuple travailleur de Yougoslavie*, ed. "Borda", Belgrado, 1953, p. 44. (En servio-croata.)

⁶ J. Djordjevich, "Le problème des partis dans les États socialistes", en la *Revue de la Politique Mondiale*, Belgrado, mayo 15 de 1955.

el problema esencial es el que se ha convenido en llamar, en las obras de filosofía política, el problema de las relaciones entre los fines y los medios. Concretamente, puede ser formulado de la manera siguiente: ¿Es la democracia política el mejor medio para llegar a la democracia socialista? ¿Es la democracia socialista el mejor medio para realizar los objetivos de la democracia política?

Hay tres clases de respuestas: los defensores de la democracia "pura" sostienen que la democracia política no es un medio sino un fin en sí, ya que la democracia no podría ser otra cosa que política. Otros, por el contrario, niegan todo valor a la democracia política; no conciben otra democracia que la socialista y no reconocen a la democracia política ni el valor de fin, ni el de medio para llegar a la verdadera democracia. Finalmente, la doctrina social-demócrata clásica profesa que la democracia política es el mejor medio de realizar la democracia socialista: es inclusive, según Kautsky, la premisa necesaria.

Pero estas respuestas parten de consideraciones ideológicas, cuando debían desprenderse de la observación de la práctica social y política. Para evitar el caer en el mismo error de método, conviene definir antes la noción de "democracia política".

La democracia política supone, por una parte, un poder representativo elegido por sufragio universal y, por otra, la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, sin que ésta aporte restricciones a las libertades civiles, incluida la libertad de organización política. Comparada a los privilegios feudales y al absolutismo representa, no sólo un progreso político, sino también un medio para el pueblo de conquistar ciertas ventajas económicas y sociales, sobre todo en los países industrialmente evolucionados.

No obstante, la cuestión de saber si la democracia política así definida representa el mejor camino o siquiera un camino posible de acceso a la democracia socialista es discutida por los socialistas desde hace varias décadas, sin que hayan llegado a ponerse plena-

mente de acuerdo. La historia muestra que la democracia política no ha llevado siempre a la democracia socialista y que ni siquiera ha podido evitar, en ciertos casos, su destrucción por la clase dominante, resuelta a instaurar su dictadura; así sucedió con el fascismo. A la inversa, la ausencia de democracia política no ha impedido a ciertos pueblos, que habían sabido luchar por sus derechos nacionales, políticos, sociales y económicos, abolir el antiguo sistema y realizar directamente formas superiores y más reales de democracia: los ejemplos de la Revolución de Octubre y de la Revolución popular yugoslava lo prueban.

En sus realizaciones concretas, la democracia política contiene, según los países, más o menos elementos verdaderamente democráticos. Pero no merece su nombre más que si satisface determinadas condiciones mínimas en materia social (abolición de los principales privilegios feudales, igualdad de derechos de los ciudadanos, sistema de derechos políticos e individuales) y en materia de organización política (existencia de cuerpos representativos resultantes de elecciones más o menos libres y participación de estos cuerpos en las decisiones políticas importantes). No puede realizarse en cualesquiera condiciones sociales y económicas, sino que presupone cierto estado de desarrollo histórico de la sociedad. No aparece sino después de una primera emancipación política, con el sistema económico capitalista y la preponderancia de la burguesía. Es el sistema político, la forma de Estado específica de la sociedad burguesa, es decir, de una sociedad liberada de los privilegios feudales y de la desigualdad jurídica de los hombres. En este sentido, no puede considerarse la democracia ateniense ni, más generalmente, la democracia antigua como una forma de democracia política, porque se limitaban sólo a los hombres "libres", mientras que los demás hombres que constituyan, sin embargo, la mayoría estaban privados de todos los derechos políticos e individuales y eran tratados como cosas. No es sino a partir de la democracia burguesa cuando puede considerarse la democracia política como un medio

o una transición en el camino hacia la democracia socialista.

No habría que concluir, sin embargo, que la democracia política es la forma necesaria de la sociedad burguesa. Los regímenes políticos más diversos han podido desarrollarse bajo el imperio del capitalismo, con la burguesía como clase dirigente —de la democracia política a la autocracia y el fascismo corporativo y totalitario—. Por otra parte, la democracia política es el resultado de una doble lucha de clases: lucha entre el feudalismo y la burguesía, pero también lucha entre la burguesía y las masas trabajadoras progresistas, que quieren emanciparse de las limitaciones económicas y las desigualdades que les impone el régimen capitalista.

De ahí el carácter complejo de la democracia burguesa, que no es una democracia "pura", como pretende Bryce, sino por el contrario una forma mixta. Por una parte, en efecto, la clase obrera ha logrado introducir, mediante su lucha, elementos de "democracia social", tales como el derecho a sindicarse, el derecho de huelga, ciertos derechos sociales y económicos y ciertas formas de participación de los obreros en la gestión de las organizaciones económicas. Pero, por otra parte, se desarrolla en una sociedad donde predomina el capitalismo y donde la burguesía como clase detenta el poder, lo que limita su carácter democrático. En último análisis, inclusive cuando es apoyado por la voluntad libremente expresada de la mayoría de los votantes, este régimen sigue siendo de hecho, en su política y en las relaciones sociales que establece, un gobierno del pueblo por la minoría burguesa y en beneficio de esa minoría. En este sentido, Marx y Lenin hablan de una "democracia de la minoría". Partiendo de esta contradicción, que resulta del desarrollo de la democracia política en la sociedad capitalista, Marx escribía, en el *Manifiesto del Partido Comunista*: "La primera etapa en la revolución obrera es la constitución del proletariado en clase dominante, la conquista de la democracia."

El carácter de la democracia burguesa resulta igualmente de que considera a los hombres no tal como son en realidad, con su situación social y sus posibilidades reales, sino tal como aparecen en la esfera del derecho. Ahora bien, este derecho es un derecho burgués —como lo demuestra Marx— que considera iguales a cantidades desiguales.

La expresión más perfecta de esta concepción es la noción de ciudadano: aunque el ciudadano sea el símbolo del hombre emancipado de la esclavitud social y la desigualdad política, la noción carece de contenido real en el marco de una sociedad sometida a la democracia política. Con mucha frecuencia, en efecto, el hombre real no está informado o está malinformado de lo que sucede en el seno de los cuerpos parlamentarios y en las esferas de la alta política. El hombre real es rico o pobre, más bien pobre que rico; es banquero, industrial, obrero o campesino; está aislado de unos y en relaciones con otros. Cada cierto tiempo tiene la posibilidad de elegir sus representantes sin que se ejerza ninguna presión sobre él. Pero con frecuencia su participación en el poder se reduce a este acto único, realizado a intervalos de varios años.

Las relaciones sociales de base y, en particular, las relaciones de propiedad, ya se trate de propiedad privada o de capitalismo de Estado, ejercen una influencia muy fuerte sobre el contenido real de la democracia burguesa. Hacen que la sociedad sea, como decía Marx, en parte esclavitud y en parte comunidad. Como ciudadano, el hombre es libre de entrar en relaciones libres, de adoptar libremente una opinión u otra. Pero, en la realidad social y económica, la gran mayoría de los hombres establecen las relaciones y adoptan las opiniones que les son impuestas por las relaciones sociales dominantes y por su lugar en la sociedad.

No es la democracia política, por lo demás, la responsable de estas contradicciones; es el capitalismo el que las introduce en su seno. Es el capitalismo el que agrava las diferencias de clase, el que descompone las relaciones humanas, el que transforma al hombre en

átomo aislado, y los lazos sociales en lazos de egoísmo y de aislamiento de las clases.

Toda democracia política parte, es verdad, del reconocimiento de la propiedad privada, pero supone también e inclusive exige otras relaciones humanas. "Libertad, igualdad, fraternidad" no eran palabras vacías de sentido, puesto que arrastraron a las masas a sacrificios y actos creadores. Y en verdad, en la primera mitad del siglo XIX, la democracia implicaba, como uno de sus elementos esenciales, una actitud hostil a los abusos de la propiedad privada y la riqueza acumulada.

Es más tarde, al adquirir predominio el capitalismo y, sobre todo, el capitalismo de Estado, cuando la contradicción entre esta forma histórica de la democracia y su contenido se agrava.

La democracia política se hace entonces incompatible con las condiciones creadas por el monopolio, el imperialismo, los grandes egoísmos sociales y los métodos dictatoriales de la burguesía. Lo que contiene de democracia real, no formulada, como las libertades individuales, el reino de la mayoría, la libertad de asociación, pierde todo valor positivo y se convierte en simple medio de justificación del dominio de clase.

La cuestión de saber en qué medida la democracia política puede ayudar a la realización del socialismo exige que se tenga en cuenta el carácter particular del Estado del cual se trata. Puede ser que, en circunstancias históricas dadas, sea incapaz de asegurar el respeto a sus postulados fundamentales y menos aún de satisfacer las exigencias resultantes de una definición nueva de los derechos reconocidos al hombre sobre los medios de producción y las riquezas de la nación. Es posible que, por el contrario, la democracia política pueda, en una sociedad capitalista, mantenerse durante cierto tiempo y conservar cierto equilibrio entre las clases. Lo logrará gracias a ciertas medidas, características de la política de los partidos socialistas cuando están en el poder, tales como una fuerte política de impuestos progresivos a los capitalistas.

Marx y Engels no definieron jamás, en forma limi-

tativa, los caminos que deben llevar al socialismo. Como científicos que eran, descubrieron y definieron las leyes de la evolución histórica, dejando la elección de los métodos a la apreciación de las circunstancias. En el Congreso de la Primera Internacional (La Haya, 1872), Marx citó a Inglaterra y los Estados Unidos como ejemplos de países donde era posible realizar el socialismo a través de los métodos de la democracia política. Por lo que se refiere a Inglaterra, Engels confirmó esta opinión, en su prefacio a la edición inglesa del primer libro de *El Capital* (1886). Marx, que dedicó su vida al estudio de la historia y la economía inglesas, llegó a la conclusión de que, "en Europa al menos, Inglaterra es el único país donde la revolución social, inevitable, podría hacerse por medios pacíficos y legales". En *El Estado y la Revolución* (1917), Lenin había llegado a la conclusión de que ya no existía semejante posibilidad. En 1924, Stalin habló del "paso pacífico al socialismo de los Estados que son objeto de un cerco socialista", pero sin hacer un análisis científico de este problema. En todo caso, es un hecho que Marx y Engels y, en general, el marxismo como teoría científica, jamás han adoptado una actitud dogmática respecto a esta cuestión.

La democracia socialista no se opone a la democracia política pero le sucede necesariamente en una sociedad que ha alcanzado un nivel superior. Cuando la democracia burguesa, en condiciones políticas y económicas determinadas, se reduce a no ser más que una pura abstracción, una forma vacía, se manifiesta una contradicción entre la forma y el contenido de la democracia, que se resuelve dialécticamente, mediante el paso a una democracia más real: la democracia socialista.

La democracia socialista no se opone, pues, a la democracia política sino de una manera dialéctica; toma de ella sus elementos democráticos positivos para darles vida. Pero, como se desarrolla en una sociedad que liquida la propiedad (privada o del Estado) de los medios de producción y establece entre los hombres nuevas relaciones postulando la participación de los tra-

jadores en el poder, se ve empujada, necesariamente, a ampliar la democracia política.

No hay ni puede haber una forma absolutamente pura y universalmente válida de democracia socialista, ya que ésta está en constante evolución, hasta llegar a desaparecer al desaparecer el Estado. Pero, mientras exista el Estado socialista, la democracia le es necesaria y se caracteriza por dos rasgos: el primero es la transferencia de los principales medios de producción del dominio de la propiedad capitalista privada —o de la propiedad capitalista del Estado— al de la propiedad social (nacionalización de los medios de producción); el segundo es que la clase obrera, aliada al resto de las masas trabajadoras, ejerce una influencia suficientemente firme y energica sobre la dirección del Estado.

Pero la democracia socialista no se identifica con estos dos fenómenos, que son su condición y su fundamento, más que su definición. Es, esencialmente, la forma que reviste el Estado durante el periodo de transición del capitalismo al socialismo.

El papel de todo sistema político es doble: por una parte, expresar y consolidar las relaciones sociales y políticas existentes y, por otra, permitir la emancipación de los elementos en potencia de la sociedad, teniendo en cuenta el desarrollo de las fuerzas de producción. Este principio se aplica a la democracia política lo mismo que a la democracia socialista. La democracia política ha sido viva y progresista mientras cumplió esta misión; se ha convertido en una forma superada cuando su papel se ha reducido a la defensa de las relaciones políticas y sociales que frenaban el desarrollo social. La democracia socialista debe sustituirla, pues, para proclamar y garantizar las conquistas de la revolución socialista y favorecer su desarrollo.

Una razón profunda explica la necesidad que se impone al Estado socialista de revestir la forma de una democracia socialista: el carácter contradictorio de este Estado durante el periodo de transición. Hemos destacado que la democracia política burguesa también encerraba contradicciones, provocadas por el desarro-

llo de la conciencia de clase del proletariado y la importancia creciente de su papel político. En el Estado del periodo de transición, por el contrario, son las clases desposeídas las que aspiran a la restauración de su poder, mientras que aparece por otra parte la amenaza, todavía mayor, de la burocracia. Desde este punto de vista, la democracia socialista es la defensa del socialismo contra la burocracia y el capitalismo de Estado.

"Ahora acentuamos especialmente nuestra lucha por la democracia socialista, porque no queremos capitular ante el burocratismo y el capitalismo de Estado, porque consideramos que la democracia socialista es la condición indispensable del progreso, del socialismo."⁷

La democracia política debe ser reforzada y ampliada, convirtiéndose en democracia socialista. No es un fin en sí y, menos aún, un fin de la democracia socialista. Ésta tiene sus fines propios, que son la eliminación de las contradicciones de clases y la formación de una comunidad de hombres libres. En este sentido, todo lo que la democracia política posee como instrumentos de libertad y de progreso debe ser conservado por la democracia socialista y en ella se vuelve, por tanto, más eficaz. Pero no puede decirse que la primera sea jamás el fin de la segunda. Es, cuando más, un medio, pero no un medio necesario; ya que no es exacto que la democracia política o, más exactamente, la democracia burguesa, tienda ella misma hacia la democracia socialista. No tiene otro fin que la conservación de la propiedad privada. Es, pues, sólo en el socialismo donde la democracia socialista puede encontrar su inspiración y su fuerza progresistas. Puede, en ciertas circunstancias, utilizar a la democracia burguesa para sus propios fines, pero jamás debe ligarse ni subordinarse a ella.

El socialismo que, en algunas de sus fases y en determinadas condiciones, puede tender, es verdad, a la limitación de la libertad y los derechos de una minoría de explotadores, debe tender a crear, desde el momento

⁷ E. Kardelj, "Sobre el socialismo y la democracia", *El Comunista*, núms. 1-2, p. 19, 1952. (En servio-croata.)

en que el proletariado tome el poder, las condiciones susceptibles de permitir a la mayoría que decida libremente y goce de su libertad. El grado de democracia que podrá realizarse depende no sólo del contenido teórico de la democracia socialista sino de circunstancias sociales, políticas, culturales y, en particular, del grado de desarrollo de las fuerzas de producción del país.

La democracia socialista no es y no puede ser una transposición de la democracia política al terreno de la sociedad socialista; no puede ser siquiera una simple modificación, un simple perfeccionamiento. Es *un fenómeno nuevo*, ya que corresponde a un nuevo estado de las relaciones de los hombres respecto de los medios de producción. "La organización de la democracia socialista —dice Kardelj— debe desarrollarse sobre sus propias bases y elaborar sus propias formas, evolucionando orgánicamente por su propio movimiento."⁸

El sistema de democracia instituido por la Constitución yugoslava corresponde a lo que debe ser el Estado en el periodo de transición del capitalismo al socialismo. Pero reviste también ciertos rasgos que se desprenden del carácter específico del país en el cual se ha desarrollado.

Es indiscutible que posee ciertas instituciones y se inspira en determinados principios que son el resultado del carácter propio de la evolución económica, social, política y nacional del país, de las tradiciones de sus pueblos, de su papel en la región del mundo de la que forman parte, etcétera.

Es indispensable, pues, para quien quiera juzgar el carácter original y la realidad de la democracia socialista yugoslava, conocer los principios de la organización del Estado y de la estructura del poder en el país. Una exposición del sistema social y político yugoslavo permitirá conocer y apreciar, al mismo tiempo, lo que lleva en sí de general y de típico y lo que posee de específicamente nacional.

⁸ E. Kardelj, "Sobre el socialismo y la democracia", *El Comunista*, núms. 1-2, pp. 19-20, 1952. (En servio-croata.)

SEGUNDA PARTE

LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

V. EL FEDERALISMO

17. LOS RASGOS ESENCIALES

La República Popular Federativa de Yugoslavia es, según el artículo 1º de la Ley constitucional, "un Estado federal de pueblos soberanos e iguales".

El principio del federalismo fue proclamado en 1943, en la segunda sesión del Consejo antifascista de la liberación nacional de Yugoslavia. Sobre la base de este principio se ha construido el Estado yugoslavo.

El Estado federal era una necesidad histórica en Yugoslavia. Permitió el establecimiento de la comunidad estatal de los pueblos yugoslavos. Esta comunidad comenzó a instituirse durante la guerra de liberación, en la cual todos los pueblos yugoslavos participaron, asociados en un plano de igualdad para la lucha contra todos los enemigos interiores y exteriores. En el curso mismo de la toma del poder se establecieron nuevas relaciones entre estos pueblos, fundadas en el respeto a las particularidades nacionales y en el principio de la autodeterminación de cada nación.

La Constitución de 1946 definió de la manera siguiente los rasgos esenciales del Estado federal yugoslavo: 1) Los pueblos yugoslavos se han unido voluntariamente en un Estado común; 2) La base de este Estado federal es la igualdad absoluta de cada pueblo yugoslavo comprendiendo, como corolario, el derecho de cada minoría nacional a desarrollarse libremente desde el punto de vista cultural; 3) Cada pueblo yugoslavo posee su Estado nacional sobre su territorio nacional; con excepción de Bosnia y Herzegovina, donde viven mezclados servios y croatas, así como musulmanes que no han optado por una nacionalidad; 4) En cada República popular, el titular del poder es el pueblo trabajador, que asegura en la base la unidad del Estado

federal y la nueva cohesión, más efectiva que la antigua, de los pueblos yugoslavos.

Un sistema político y social único se ha desarrollado y reforzado en cada uno de estos pueblos, de acuerdo con los principios del socialismo y de la democracia socialista.

Pueden distinguirse ciertas diferencias en la definición del federalismo entre la Constitución de 1946 y la de 1953. La Constitución de 1946 subrayaba su estructura jurídica, definiendo a Yugoslavia como una comunidad de Estados nacionales. El Estado federal descansaba sobre la voluntad, expresada por cada uno de los pueblos yugoslavos, de vivir hermanados en un Estado federativo, con vista a "realizar entre todos la asistencia mutua y la cooperación económica y política, así como la defensa en común de la libertad y la independencia nacionales", según las fórmulas que figuraban en las constituciones de las repúblicas federadas de 1946-47.

La ley constitucional de 1953 define el federalismo acentuando vigorosamente la unidad de los pueblos yugoslavos y dando al Estado federal una base más firme. Yugoslavia es "un Estado federal de pueblos iguales y soberanos". Por su parte, las leyes constitucionales de las repúblicas definen éstas como Estados del pueblo trabajador. La unidad, la solidez del federalismo yugoslavo procede, desde entonces, del sistema de democracia socialista común a todas las repúblicas federadas.

Estas modificaciones del carácter del federalismo yugoslavo no significan, de ninguna manera, que se cree actualmente una especie de nuevo "unitarismo estatal" o un centralismo, ni que se haya instaurado o proclamado una especie de nueva "Nación yugoslava integral". Estas concepciones, que serían supervivencias del pasado, no tienen ninguna relación con el Estado federal yugoslavo que, inclusive en sus formas nuevas, no implica ninguna limitación a la descentralización y el autogobierno ni a la manifestación de la cultura y de los demás valores nacionales de los pueblos yugoslavos, soberanos e iguales. Yugoslavia no es

sólo una unificación jurídica de repúblicas populares; es, ya, algo más. La propiedad social de los medios de producción, las relaciones de tipo socialista, el autogobierno del pueblo trabajador y el progreso general han engendrado nuevas relaciones entre los ciudadanos yugoslavos. Estas relaciones se basan en la solidaridad, la cooperación y la emulación. Las aspiraciones e intereses comunes de todos los trabajadores y de todos los hombres libres del Estado federal yugoslavo crean entre sí una nueva integración, una integración socialista.

18. LAS RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS REPÚBLICAS POPULARES

El segundo aspecto fundamental de este federalismo aparece en las relaciones entre la Federación y las repúblicas populares.

La distribución de competencias o jurisdicciones es distinta a la de las constituciones de otros Estados federales. La Constitución ha definido, en efecto, los derechos y deberes de la federación, garantizando al mismo tiempo el autogobierno del pueblo trabajador en el seno de las comunidades locales y, en primer lugar, en la comuna.

Las atribuciones federales han sido definidas de dos maneras. En primer lugar, se determinan los derechos y deberes de la Federación, es decir, las funciones que el pueblo trabajador confía a los órganos federales, para salvaguardar la independencia nacional y asegurar el desarrollo del Estado federal.

El artículo 9 enumera así las atribuciones de la Federación, que son al mismo tiempo derechos y obligaciones:

1) Proteger la independencia y la integridad territorial del Estado federal; organizar las fuerzas armadas y la defensa del país; proteger el sistema político y social;

2) Proteger la igualdad y la unidad de los pueblos de Yugoslavia;

3) Sostener las relaciones internacionales y organizar las relaciones del país con el extranjero;

4) Asegurar la unidad del sistema cultural y del sistema jurídico socialista;

5) Asegurar la unidad del sistema económico y el desarrollo planificado de la economía popular en su conjunto;

6) Asegurar el autogobierno de los productores en el sector económico y el autogobierno del pueblo trabajador en la comuna, la ciudad, el distrito y las demás instituciones;

7) Asegurar la libertad y los derechos democráticos de los ciudadanos, así como su igualdad de derechos sin distinción de nacionalidad, raza y religión;

8) Asegurar la legalidad, la aplicación uniforme de las leyes federales, la unidad del sistema judicial.

La enumeración de estos derechos y obligaciones destaca la modificación del contenido social y político del Estado federal yugoslavo. Revela el papel y la importancia de los órganos federales por lo que se refiere a la protección de la independencia nacional y la defensa de la revolución socialista; la expansión de las fuerzas internas del socialismo y de la democracia socialista; la garantía y el refuerzo de la libertad y los derechos del hombre, incluyendo los nuevos derechos del autogobierno de productores y ciudadanos.

Los principios constitucionales siguientes contribuyen igualmente a definir las relaciones entre la Federación y las repúblicas populares.

Las leyes federales se aplican directamente a la totalidad del territorio de Yugoslavia. Si se manifiesta una contradicción entre una ley federal y la ley de una República federada, es la ley federal la que prevalece. Pero la Constitución no priva de ciertos recursos a las repúblicas populares, en el caso de que éstas estimen que sus leyes están de acuerdo con la Constitución. De todos modos, el control de la constitucionalidad de las leyes no es confiado ni a los tribunales ordinarios, como en los Estados Unidos de América, ni a una corte constitucional especial, como en Austria.

La Constitución confiere a la Asamblea popular federal la función de juzgar acerca de la constitucionalidad de las leyes federales y de las leyes de las repúblicas. La Asamblea puede pronunciar el retiro o la abrogación de una ley por incompatibilidad con la Constitución o establecer que una ley federal ha sido promulgada conforme a la Constitución. En ese último caso, las repúblicas están obligadas a retirar o abrogar su ley o a revisar las disposiciones que no están de acuerdo con la ley federal.

Yugoslavia constituye un territorio estatal y económico único. No hay fronteras de Estado entre las repúblicas. La Constitución prevé que "los actos administrativos o judiciales y los documentos emitidos por los órganos de Estado de una República popular tienen pleno valor en las demás repúblicas". Existe una nacionalidad federal única, común a todos los ciudadanos de Yugoslavia, además de la nacionalidad propia de cada República. El ciudadano federal goza, en el territorio de cada República popular, de la igualdad más absoluta junto con los ciudadanos de esa República.

La unidad económica se traduce en una ausencia completa de toda barrera interior entre las repúblicas. La Constitución subraya expresamente que el territorio de la República Popular Federativa de Yugoslavia es una unidad económica y aduanal. Encontramos el enunciado de este principio en las leyes constitucionales de las diferentes repúblicas. A fin de garantizar su aplicación, la Constitución dispone que la circulación de las mercancías sea libre en todo el territorio del Estado federal y que esta libertad no pueda ser restringida por las repúblicas ni los comités populares.

Como contrapartida de estas prerrogativas federales, la Constitución plantea el principio de que las repúblicas populares estén representadas en los órganos federales del poder. Las asambleas de las repúblicas eligen, a ese efecto, entre sus miembros diez diputados al Consejo federal de la Asamblea popular federal. Gozando de derechos iguales a los de los demás miembros del Consejo federal, estos diputados tienen, ade-

más, derechos especiales, cuando se reúnen y deliberan en sesión separada (Consejo de Pueblos). Los presidentes de los consejos ejecutivos de las asambleas de las repúblicas son, en calidad, miembros del Consejo ejecutivo federal. Estas relaciones entre las repúblicas populares y la Federación constituyen un tipo especial de federalismo, que puede llamarse federalismo cooperativo.

En resumen, las relaciones entre la Federación y las repúblicas populares presentan tres aspectos esenciales: 1º Distribución de las competencias; 2º Relaciones que garantizan la unidad estatal, económica, social y jurídica del Estado federal; 3º Cooperación de los órganos federales y los órganos republicanos del poder.

VI. EL GOBIERNO DE ASAMBLEA

19. LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS

Un régimen político se caracteriza esencialmente por el estatuto y las relaciones recíprocas de los órganos que asumen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Desde el siglo XVIII, han surgido tres tipos de resoluciones al problema, correspondientes a tres formas distintas de gobierno democrático: las dos primeras son el parlamentarismo (o gobierno de gabinete) y el régimen presidencial. Las dos proceden del principio de la separación de funciones: el poder es esencialmente triple y está repartido en tres ramas o funciones fundamentales, que son: la función legislativa, la ejecutiva y la judicial. Cada una de éstas corresponde a órganos particulares: la función legislativa a las asambleas populares o cuerpos representativos; la función ejecutiva, bien exclusivamente al jefe del Estado o, al mismo tiempo, al gobierno y al jefe del Estado; la función judicial a órganos más o menos distintos e independientes, los tribunales.

El régimen presidencial se esfuerza por respetar más estrictamente la separación de los poderes: el cuerpo representativo, por ejemplo el Congreso de los Estados Unidos, posee exclusivamente el poder legislativo. La función ejecutiva es conferida exclusivamente al jefe del Estado o Presidente; éste es elegido por el pueblo y no es responsable ante el Congreso. No hay gabinete ni gobierno al lado del Presidente, que es simultáneamente jefe del Estado y jefe del gobierno. El Presidente escoge a sus colaboradores, o secretarios de Estado, a los cuales confía la dirección de los diferentes ministerios; éstos son responsables sólo ante él y no son miembros del cuerpo representativo.

En un régimen parlamentario, el cuerpo representativo ejerce por sí solo el poder legislativo, pero es al

mismo tiempo la institución de donde emana el gobierno, responsable ante él. Cuando el gobierno pierde la confianza de los representantes, esto implica su caída, según la práctica francesa, o nuevas elecciones, como es usual en Inglaterra. Por regla general, el gobierno surge de la mayoría parlamentaria. El ejercicio total de la función ejecutiva y administrativa le corresponde. Comprende, además, del Presidente a los ministros, que son los jefes de diversos departamentos ministeriales. El Presidente de la República o el jefe constitucional del Estado tiene como función principal representar al país en las relaciones exteriores. El verdadero órgano ejecutivo, el que dirige la política del país y responde de ella, es el gobierno, sin cuyo acuerdo no puede pronunciarse ningún acto ejecutivo.

Si el parlamentarismo nació en Europa de la lucha entre el rey y el pueblo o, más bien, los representantes de éste, el régimen presidencial se engendró en los Estados Unidos al mismo tiempo por el miedo a un poder fuerte y por el temor que experimentaban los dirigentes de los medios capitalistas y de los propietarios feudales de los Estados Unidos de entregar demasiada autoridad a un cuerpo representativo sobre el cual las clases plebeyas, es decir, el pueblo, poseerían una influencia determinante.

Aunque estos dos sistemas (parlamentario y presidencial) hayan señalado una primera victoria de las fuerzas y los principios democráticos sobre el absolutismo de un individuo o de un órgano, falta que aseguren la realización plena de los principios democráticos.

En último análisis, ambos privan a los cuerpos representativos del ejercicio de la función ejecutiva, de toda acción directa sobre la ejecución de las leyes y de la política resultado de sus deliberaciones. Los escritores y los hombres de Estado democráticos, a fines del siglo XVIII, lo habían advertido ya: Rousseau, Saint-Just, Thomas Paine y Robespierre subrayaban que la soberanía popular es indivisible e inalienable y que no puede estar representada en su totalidad más que en el seno de las asambleas nacionales. Durante la Revolu-

ción francesa, en el curso de su breve estancia en el poder, la Montaña (1793-1794) instituyó un sistema en virtud del cual las funciones legislativa y ejecutiva pertenecían a la Convención (es decir, a la asamblea revolucionaria de la época). Por su breve duración, esta primera forma del régimen de asamblea no fue ni estudiada en detalle ni puesta efectivamente a prueba. No dejaría de ejercer, sin embargo, una fuerte influencia sobre los pensadores y los movimientos sociales y políticos compenetrados del ideal democrático.

Durante la Comuna de París, la organización del poder se fundó en el principio de la unidad del poder, personificado por la Comuna, en su calidad de órgano representativo del pueblo trabajador de Francia en rebeldía. Marx subraya el contenido democrático de este principio, oponiéndolo a la separación de poderes y al parlamentarismo burgués. En la época en que Marx escribía sobre este tema, es decir, hasta 1870, el principio de la separación de poderes había mostrado ya sus debilidades orgánicas, por su intervención en el refuerzo y la estabilización del Estado burgués. A la cabeza del aparato burocrático de presión, el gobierno se había asegurado un lugar preponderante privando gradualmente al Parlamento de toda influencia efectiva sobre la política del país. Desde entonces, la evolución social y política de los Estados burgueses no ha hecho más que confirmar los comentarios y las previsiones de Marx. Inclusive en los países donde las formas democráticas han sido conservadas en lo esencial, ha aparecido el "nuevo despotismo", denunciado por numerosos autores políticos contemporáneos, como resultado del refuerzo constante de los órganos ejecutivos. Estos se hacen cada vez más autónomos y el gobierno despoja al poder legislativo mismo de su dominio propio, por medio de la legislación delegada o régimen de decretos-leyes.

La influencia política predominante y la autonomía relativa del gobierno no son siempre ni necesariamente un fenómeno contrario a la democracia. La historia conoce situaciones políticas en las cuales la autoridad

debe concentrarse, rápida y activa, para realizar tareas a las cuales deben hacer frente una nación, una clase o un movimiento social y político. Esto sucede, especialmente, en los períodos revolucionarios, cuando se produce una lucha decisiva entre los partidarios de las instituciones y las relaciones sociales antiguas y los protagonistas de las instituciones y las relaciones sociales nuevas. Este fue el caso, en Yugoslavia, entre la fundación del Consejo Antifascista de Liberación Nacional y la promulgación de la Ley constitucional, aunque las deliberaciones de la segunda sesión del Consejo Antifascista de Liberación Nacional y la Constitución de 1946 se inspiraran en el principio de que las asambleas son los órganos esenciales. Pero cuando el nuevo poder se estabiliza y se normaliza, sobre todo después de una revolución socialista, se corre el riesgo de que los órganos ejecutivos se refuercen y se hagan cada vez más autónomos. El poder del pueblo trabajador debe establecerse, entonces, sobre una base más amplia para ser efectivo. En estas condiciones, la protección de las conquistas revolucionarias y su realización exigen instituciones democráticas y principios constitucionales más eficaces; el principal de éstos es el comienzo de la unidad democrática del poder, o gobierno de asamblea.

20. LOS POSTULADOS DEL GOBIERNO DE ASAMBLEA

¿Cuáles son los postulados fundamentales del gobierno de asamblea, en Yugoslavia, expresados por la Constitución de 1953?

1) Los cuerpos representativos —asambleas y comités populares— se convierten en los órganos supremos del poder en sus circunscripciones respectivas. Gozan de las siguientes garantías: 1) Su competencia exclusiva ha sido ampliada; 2) Su autoridad política ha sido reforzada por la instauración de los Consejos de Productores; 3) Están en condiciones de tomar con toda libertad sus principales decisiones, gracias a los comités y comisiones constituidos a la cabeza de los mismos.

2) Se suprime el gabinete, como órgano ejecutivo y administrativo supremo; los ministerios, en tanto que órganos políticos y administrativos; el Presidium, como intermediario entre la asamblea y sus órganos ejecutivos. Los comités populares quedan independientes de la estructura de los comités ejecutivos y los comisariados.

3) La función ejecutiva es confiada a los órganos que dependen directamente de las asambleas populares: en el marco de la Federación, al Presidente de la República y al Consejo Ejecutivo Federal; en las Repúblicas populares, al Consejo Ejecutivo. Pero estos consejos no ejercen la función ejecutiva sino en su forma política. Forman los cuerpos colegiados, a los cuales está confiada la función ejecutiva política, que consiste en ejecutar las leyes y actos de la Asamblea y en asumir la dirección política de la administración. En cuanto al aspecto propiamente administrativo, ha sido transferido a otros órganos, que constituyen la administración federal y la administración de las repúblicas. Esta administración es del tipo habitual, aunque goce de una relativa autonomía. Actúa bajo el control y siguiendo las líneas directrices de los consejos ejecutivos; sus miembros son funcionarios.

Por excepción a las reglas anteriores, no existen consejos ejecutivos que emanen de los comités populares. Estos confían a órganos especiales, llamados *consejos*, lo mismo cuestiones de orden ejecutivo que asuntos administrativos determinados. Estos consejos dirigen las diversas ramas de la administración; son cuerpos colegiados, compuestos por miembros del comité popular, representantes de organizaciones sociales y ciudadanos designados por el comité popular. La fusión de las funciones legislativa y ejecutiva se ha realizado, así, de una manera más directa que en el plano de la Federación y las repúblicas populares, así como de las unidades autónomas. Los consejos de los comités populares forman parte integrante, en efecto, de esos órganos; hay que advertir, sin embargo, que no se ocupan de la administración en el sentido técnico de la palabra,

para la cual existen órganos e instituciones cuyos agentes son funcionarios.

4) La función judicial es confiada a los tribunales. Éstos gozan de una posición independiente y de una autonomía absoluta para dictar sus sentencias. Los magistrados son elegidos y destituidos por los cuerpos representativos, en las condiciones fijadas por la ley.

El sistema de gobierno de asamblea se aplica, igualmente, en las comunidades locales. La unidad democrática del poder se realiza allí inclusive más directa y plenamente todavía debido al grado de evolución que ya han alcanzado. Por otra parte, se ha facilitado por el hecho de que las funciones de los comités populares son allí menos amplias.

Por razones relativas a la evolución política no ha sido posible, en las federaciones y las repúblicas populares, prescindir de un ejecutivo político, como el Consejo Ejecutivo, supervivencia del gobierno. Esto demuestra que el paso de la Constitución anterior al régimen de asamblea se ha efectuado gradualmente, teniendo en cuenta las posibilidades y las necesidades.

Por otra parte, no podría hablarse de un mecanismo invariable del gobierno de asamblea, válido para todos los países y que respondiera a todas las condiciones. Esta forma de gobierno, como todas las demás, es la resultante de una serie de factores concretos. En Yugoslavia, el gobierno de asamblea se aplica en función de la evolución general de la democracia socialista, sin que se reste vigor a los órganos representativos del poder del pueblo trabajador, en su papel de instituciones políticas supremas del país. Las primeras experiencias prueban ya que este mecanismo ha sido bien concebido y que responde a lo que se esperaba. Los cuerpos representativos han visto aumentar su actividad y han sabido instituir una amplia discusión pública de las leyes y de las demás decisiones políticas. Han comenzado, también, a preparar y elaborar nuevas leyes.

VII. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN ECONÓMICA

21. LAS BASES DE LA REPRESENTACIÓN ECONÓMICA

Desde que entró en vigor la Ley general sobre los comités populares de 1952 y después de la elección de asambleas populares en noviembre de 1953, todas las asambleas y los comités populares poseen dos Cámaras; desde 1957 sucede lo mismo en las comunas. Al lado de los cuerpos representativos de los ciudadanos (cuerpos representativos políticos) existen cuerpos representativos de los productores (cuerpos representativos económicos). Los primeros son la expresión de lo que se llama, según Rousseau y Hegel, la sociedad política o civil, es decir, la comunidad de todos los ciudadanos considerados como individuos titulares del derecho de voto. Los segundos son la expresión política de lo que podría llamarse, parafraseando las palabras de Hegel y de Rousseau, "la sociedad socialista en crecimiento", es decir, la comunidad de los trabajadores empleados en la producción, los transportes y el comercio.

La idea de constituir los cuerpos representativos políticos sobre una base social y económica es contemporánea a las primeras teorías socialistas. En el siglo XVIII y más aún en la primera mitad del siglo XIX, algunos socialistas y comunistas utópicos subrayaban ya el carácter de clase de la democracia y las asambleas burguesas y veían en un parlamento económico el modo de realizar una representación más real de los productores y, sobre todo, de la clase obrera.

Durante la época capitalista, la idea de una representación económica ha seguido abriendose paso. Pero ha sido rechazada por el movimiento socialista y democrático, por su incapacidad para transformar el capitalismo y el peligro que hacía pesar sobre la democracia política misma. Cuando fue aplicado en el marco de

la sociedad capitalista degeneró con frecuencia en corporativismo y en dictadura anti-obra.

Es raro que su aplicación no haya concluido con la supresión de la democracia política. La excepción más conocida es la que tuvo lugar en Alemania, con la Constitución de Weimar (1918-1933). Pero el Consejo Económico del Reich no tenía ni la posición ni los derechos de una Cámara del Parlamento. No era más que un órgano consultivo, cuya competencia se limitaba a las cuestiones económicas. Su papel político era insignificante y su recuerdo está ligado únicamente a ciertos conflictos entre los representantes del capital y los del trabajo, así como a ciertos proyectos de ley que jamás llegaron a promulgarse.

Después de esta experiencia, la representación económica no fue defendida ya en el marco del capitalismo sino por las fuerzas reaccionarias y conservadoras cuya ideología se acercaba al corporativismo católico (por ejemplo, en Portugal). De todas las Constituciones, relativamente democráticas, promulgadas después de la segunda Guerra Mundial, sólo la Constitución de la cuarta República francesa establecía una representación económica. El Consejo Económico que existe actualmente en Francia es un cuerpo consultivo, cuya importancia política no es ni mayor ni menor que la del Consejo Económico de la Alemania de Weimar.

En consecuencia es posible llegar, basándose en las lecciones de la historia, a una conclusión clara: en la sociedad capitalista, la representación económica no ha sido ni será jamás ni una institución democrática nueva ni el prólogo del socialismo. No puede ser más que el epílogo de profundos cambios sociales y económicos. También esto lo demuestra la revolución socialista yugoslava.

22. LOS NUEVOS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

En la primera fase de la revolución socialista en Yugoslavia, el poder popular descansaba en los principios y revestía las formas de la democracia política "clásica".

Lo que le daba, sin embargo, un carácter democrático real y nuevo procedía de que era el poder de la gran mayoría del pueblo, representada por una fuerza política revolucionaria, a la cual su obra y sus raíces sociales daban el derecho histórico y moral de hablar en nombre del pueblo trabajador.

Pero la experiencia de esta revolución prueba que la antigua forma clásica del poder democrático no puede mantenerse por mucho tiempo; debe modificarse, desde que aparece el riesgo de que se formen en su seno capas sociales cerradas, condenadas a desligarse del pueblo trabajador.

Marx y Engels subrayaban energicamente que el Estado del pueblo trabajador debe transformarse en una verdadera democracia, muy alejada del antiguo Estado clásico, romano, jacobino y absoluto. La experiencia yugoslava confirmó la justeza de su concepción. Ha permitido enunciar una ley sociológica, o sea que la profunda metamorfosis social y política que es la revolución socialista debe buscar y encontrar sus propias formas e instituciones; la superestructura que surge inevitablemente de las nuevas relaciones sociales estimula estas relaciones, las consolida y facilita su exteriorización y su desarrollo.

En este proceso de transformación, la institución esencial es la de los consejos obreros y los comités de gestión, órganos representativos de las colectividades de trabajo. Estos órganos son la expresión y el instrumento de un nuevo derecho que adquiere la clase obrera: el de administrar los medios de producción, que pasan así gradualmente a la sociedad de productores y constituyen una propiedad social.

El autogobierno de los productores en la economía tiene diversos significados. Considerado desde arriba, constituye la extensión de la democracia política a la gestión de los medios de producción. Considerado desde abajo, significa la instauración de la democracia económica, la transferencia a la clase obrera de una parte importante de la soberanía, la soberanía económica. En un principio, estos dos procesos no formaban

más que uno solo desde el punto de vista ideológico y político; pero eran distintos desde el punto de vista de la organización. La democracia económica se concentraba en las empresas y en las demás organizaciones económicas. Los cuerpos representativos seguían siendo instituciones políticas, que escapaban al campo de la democracia económica. Ahora bien, era necesario que la fusión se operara también en el plano de la organización. La unidad se logró, en efecto, gracias a la modificación de la estructura de los órganos representativos que, puramente políticos en su origen, se convirtieron en instituciones de la democracia económica. Esta fue la innovación efectuada por la Ley general sobre los comités populares de 1952 que instituyó, en los comités populares de distrito y de las ciudades, Consejos de Productores, iguales en derecho a los órganos políticos que eran los consejos de distrito y de ciudad. Las Leyes constitucionales establecieron, por una parte, la formación de Consejos de Productores en el seno de las Asambleas Populares y del comité popular de la región autónoma de Kossovo-Metohija.

Esta institución extiende la influencia política y el papel de la clase obrera, es decir, de los productores. Por supuesto, la clase obrera hacia sentir ya su influencia en los órganos representativos, pero indirectamente y en menor grado. Desde entonces, gracias al derecho de elegir los Consejos de Productores y de estar representada en ellos, la clase obrera participa en la elaboración de las decisiones de interés general. Está directamente integrada a los comités y las asambleas populares, que son las instituciones de base y los principales órganos del poder.

Es la importancia de estos poderes lo que constituye la novedad del Consejo de Productores en la historia del derecho constitucional. Esta institución es uno de los cimientos esenciales de la nueva superestructura política que se construye sobre las nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.

Estas consideraciones explican que los Consejos de Productores yugoslavos difieran, por su carácter y su

estructura, de los cuerpos representativos conocidos hasta ahora en la práctica política.

No son, en efecto, ni cuerpos consultivos ni órganos absolutamente iguales a las Cámaras políticas. Gozan de igualdad en todas las cuestiones relativas a la distribución y utilización del producto del trabajo social, es decir: la economía nacional, las finanzas y el presupuesto, la reglamentación del trabajo y la seguridad social. En estas cuestiones ninguna ley, ningún plan social, presupuesto ni decisión pueden ser promulgados si no han sido previamente adoptados por el Consejo de Productores. Además y de concierto con la Cámara política, este último participa en otras funciones importantes de los cuerpos representativos, tales como la elección de los órganos ejecutivos y de los tribunales.

Los Consejos de Productores no representan a los productores individualmente, sino según un nuevo principio de elección social. Representan a los productores constituidos en organizaciones económicas. El valor social de los productores reside en la importancia de la aportación económica de la rama de la economía en la que están empleados. Por eso todos los productores se dividen en grupos electorales de producción. Cada grupo posee un número de mandatos correspondiente al porcentaje de su aportación al producto social, tal como se establece según el plan social.

Semejante sistema, totalmente nuevo, de representación de los productores no es practicable más que si el poder político pertenece al pueblo trabajador. Es socialmente justo ya que, mientras se haga sentir la necesidad de desarrollar las fuerzas materiales de producción y de remunerar a cada cual según su trabajo, la importancia política no deberá medirse, abstracta y mecánicamente, según el número, sino concreta y positivamente, según la contribución al incremento de las riquezas materiales de la colectividad. Esta solución no confiere privilegio a ningún grupo, sino que contribuye al desarrollo de los recursos sociales. Es, pues, democrática. Es, además, socialista y progresista, ya que garantiza a la clase obrera y a los demás productores

progresistas una influencia predominante en el seno de los Consejos de Productores.

Los productores que trabajan en el sector de la economía socialista (en el sector de los medios de producción socialista) no son los únicos representados. Todos los productores están representados, con excepción de los que no pertenecen a ninguna de las organizaciones económicas o sociales de productores. El número de éstos es muy escaso y comprende sólo a los agricultores que no pertenecen siquiera a las cooperativas agrícolas de tipo general. Todos los demás productores, comprendidos los que trabajan todavía con medios de producción que les pertenecen en propiedad, es decir, la inmensa mayoría de agricultores y artesanos, gozan del derecho de estar representados en las elecciones para los Consejos de Productores. Pero el imperativo socialista exigía al menos que los productores que se han negado a tener toda relación con la organización económica popular implantada por el nuevo derecho socialista fueran privados del derecho de voto.

Estas consideraciones de orden general no permiten concluir que la estructura bicameral de las asambleas y los comités populares caracterice necesariamente la organización del poder en una sociedad socialista evolucionada. Por el contrario, la dialéctica de la evolución social y política moderna y la experiencia misma de Yugoslavia sugieren más bien que el Consejo de Productores es una institución característica del desnivel existente todavía entre la democracia política y la democracia económica, entre la sociedad de ciudadanos y la sociedad de productores socialistas.

Además, las soluciones puestas en práctica actualmente no constituyen más que una primera experiencia. Ésta hará surgir, inevitablemente, nuevos problemas. Revelará numerosas imperfecciones, lagunas o inclusive errores de principio. Pero, considerados desde el punto de vista de las condiciones y necesidades actuales, los Consejos de Productores no dejan de ser instituciones fundamentales de la democracia socialista en Yugoslavia. Aquí desempeñan ya un papel positivo y útil.

TERCERA PARTE
LA ESTRUCTURA DEL PODER

VIII. LOS ÓRGANOS FEDERALES DEL PODER

SECCIÓN I

LA ASAMBLEA POPULAR FEDERAL

23. EL PAPEL DE LA ASAMBLEA

La Asamblea Popular Federal es la institución fundamental del Estado. La Ley constitucional federal subraya sus dos caracteres fundamentales: por una parte, es "la representante de la soberanía popular"; por otra, es el "órgano supremo del poder de la federación".

La Ley constitucional pone en evidencia un tercer carácter de la Asamblea Popular Federal, a saber, que ésta está subordinada a la Constitución. El artículo 13, fracción 2, de la Ley constitucional dispone, en efecto, que "la Asamblea Popular Federal ejerce sus derechos y deberes en virtud y dentro del marco de la Constitución", disposición que ya estaba implícitamente contenida en la Constitución de 1946.

La Asamblea es elegida por cuatro años, pero puede decidir su propia disolución antes de la expiración de ese término legal. Puede, igualmente, prorrogar la duración de su mandato más allá de los cuatro años previstos, en caso de guerra o de circunstancias excepcionales, pero sólo por la duración de la guerra o del estado excepcional (artículo 21 de la Ley constitucional).

Para que no haya ninguna interrupción en la representación y el ejercicio de la soberanía, "no pueden pasar más de tres meses ni menos de dos entre la fecha de la disolución de la Asamblea Popular Federal y la de las elecciones" (artículo 22, fracción 2); dos meses son, en efecto, un plazo suficiente para permitir la preparación de las elecciones. Por otra parte, en caso de prórroga, la Constitución decide que la Asamblea debe disolverse al finalizar las circunstancias por las cuales

el mandato fue prorrogado. El Consejo Ejecutivo Federal debe proceder entonces, inmediatamente, a efectuar elecciones para la designación de una nueva Asamblea.

24. LAS COMPETENCIAS DE LA ASAMBLEA

La Asamblea Popular Federal es competente en las materias o grupos de materias siguientes:

a) En materia de *revisión constitucional*, de *legislación* y de *referendum*.

Por lo que se refiere al poder constituyente federal, la Asamblea Federal lo posee exclusivamente.

Lo mismo sucede por lo que se refiere a la legislación federal. Pero el valor de las leyes federales, en relación con las leyes de las Repúblicas federadas, varía según las materias. Como ya era el caso en la Constitución de 1946 hay que distinguir, desde este punto de vista, las materias que son de la *competencia exclusiva* de la Asamblea Federal, de su *competencia fundamental* o, finalmente, de su *competencia general*.

Son de *legislación exclusiva* las materias siguientes: las libertades y otros derechos fundamentales del hombre y del ciudadano; la ciudadanía federal; el estatuto de las personas; la seguridad social; el código de bienes; los derechos de autor, las patentes, marcas, medidas y modelos; el establecimiento de la contribución social y los impuestos; las aduanas; la moneda, el sistema de crédito, los bancos y la contabilidad; las divisas; la deuda pública; las letras de cambio, cheques y otras formas de pago; el código marítimo; el procedimiento civil y administrativo; el contencioso administrativo; la ejecución de las penas y medidas de seguridad; la organización de los tribunales y el arbitraje; el ministerio público; el foro; los inválidos de guerra; la defensa nacional; las relaciones exteriores; la elección la revocación de los diputados a la Asamblea Popular Federal.

La *legislación fundamental* se refiere a las siguientes cuestiones: la gestión planificada de la economía nacional; las organizaciones económicas; los transportes

y comunicaciones, puentes y carreteras y el dominio público; los presupuestos, la contribución social, los impuestos y demás contribuciones; la explotación de las riquezas y fuerzas naturales; el trabajo; las asociaciones y reuniones públicas, la familia, el matrimonio y la tutoría; las medidas preventivas contra las enfermedades contagiosas y para la preservación de la salud pública, cuando interesan a todo el país; los funcionarios y agentes públicos; el contencioso del Estado; las contravenciones.

La *legislación general* interviene en los terrenos de la organización del poder, la enseñanza y la cultura, la salud pública y la política social, así como en los demás terrenos que presentan un interés general para todas las Repúblicas federadas.

La Ley constitucional ha definido como sigue estas tres categorías de leyes federales:

I. Las "leyes exclusivas" son las leyes federales promulgadas en las cuestiones cuya reglamentación no puede ser sino federal. La Asamblea Popular Federal puede de cualquier manera, en estas cuestiones, transferir algunas a la competencia de las Asambleas repubicanas.

II. Las "leyes fundamentales" son las que contienen una reglamentación para la totalidad del territorio federal. Pero, en este campo, las leyes de las Repúblicas federadas puede suplir el silencio o las lagunas de la Ley federal promulgando una legislación llamada "supletoria".

III. Las "leyes generales" son un tipo particular de actos legislativos. Establecen principios legislativos que no son directamente aplicables, pero que sirven de normas directrices a las leyes de las Repúblicas federadas, que son las únicas capaces de transformar sus disposiciones en leyes efectivas, ejecutorias.

La Ley constitucional confirma, además, la práctica anteriormente seguida según la cual la Asamblea Popular Federal puede decidir que una ley general, o algunas de las disposiciones de ésta se aplicarán directamente, si no existe ninguna ley en esta materia en la Repú-

blica federada; con la reserva, sin embargo, de que desde el momento en que la Asamblea de la República federada legisle en esa materia, la Ley general federal dejará de ser directamente aplicable y no valdrá sino como principio director.

b) El plan económico y el presupuesto. La Asamblea es la única competente para establecer el plan económico y el presupuesto y para aprobar el balance relativo a la ejecución del plan económico y al ejercicio financiero federal.

c) Las cuestiones que interesen a la política nacional. La Asamblea no es sólo un órgano legislativo; es igualmente la institución política central del país. De ello resulta que tenga el poder de decidir la orientación general de la política extranjera y de la política económica. Es igualmente competente para todas las medidas relativas a la política interior, dentro del marco de la Federación.

d) Elecciones y revocaciones. Además de los miembros de sus comités y comisiones y de su oficina, la Asamblea elige al Presidente de la República, a los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, a los jueces de la Corte Suprema Federal.

Puede igualmente relevarlos de sus funciones. La renovación del Presidente de la República, de los miembros del Consejo Ejecutivo Federal y de los jueces de la Corte Suprema Federal es un acto esencialmente político. Equivale a una toma de posición política de la Asamblea respecto al cuerpo que ha elegido o de los individuos que componen ese cuerpo.

e) La guerra y la paz. Es a la Asamblea a la que pertenece el poder de realizar dos actos políticos de alcance internacional: la proclamación del estado de guerra y la concertación de la paz.

f) Otros derechos de la Asamblea. Los otros derechos de la Asamblea no tienen una importancia política y jurídica menor que los que acabamos de enunciar. La Asamblea dispone de una competencia exclusiva para: 1) Apreciar la conformidad de las Constituciones de las Repúblicas federadas con la Constitución federal y de

las leyes de las Repúblicas federadas con las leyes federales; 2) Otorgar la amnistía a los autores de infracciones definidas por la Ley federal; 3) Aprobar los cambios de fronteras entre las Repúblicas federadas y reglamentar las diferencias de orden territorial entre esas Repúblicas.

La Ley constitucional comprende disposiciones especiales por lo que se refiere a la revisión constitucional y el *referendum*.

a) La Constitución yugoslava no pertenece ni a la categoría de las Constituciones rígidas, ni a la de las Constituciones flexibles. Aunque el procedimiento de revisión sea relativamente fácil, la Constitución no puede ser modificada por una ley ordinaria.

El mismo procedimiento se aplica en caso de revisión parcial y en caso de elaboración de una nueva Constitución. Como la Ley constitucional no plantea, por otra parte, ningún límite a la importancia y al número de enmiendas, una revisión parcial referente a numerosos puntos particulares podría equivaler, en efecto, a la elaboración de una Constitución nueva. Resulta de ello que no existe ninguna obligación de elegir una Asamblea Constituyente para la elaboración y votación de una nueva Constitución.

El procedimiento de revisión de la Constitución difiere del procedimiento legislativo, porque es un poco más complicado y un poco más largo. Comprende las seis fases siguientes: 1) La proposición de revisión, que puede ser presentada por 20 miembros de cada una de las dos Cámaras que componen la Asamblea Popular Federal, el Consejo de Nacionalidades y el Consejo Ejecutivo Federal; 2) la cuestión previa de la oportunidad de la revisión; la decisión, sobre este punto, es tomada por una mayoría simple; 3) el examen del proyecto de ley por las comisiones de legislación; 4) el examen del proyecto por las Cámaras; 5) la votación, que se efectúa por llamado nominal y debe alcanzar la mayoría calificada de las tres quintas partes de los miembros de cada una de las dos cámaras; 6) la promulgación por la misma Asamblea.

b) Las disposiciones relativas al *referendum* son menos precisas. No obstante, a diferencia de la Constitución de 1946, que se limitaba a establecer el derecho del Presidium a proceder al *referendum*, la Ley constitucional contiene algunas disposiciones generales. El *referendum* es facultativo; la Asamblea tiene derecho a decidir si una cuestión determinada ha de ser sometida al cuerpo electoral o a abstenerse de hacerlo. Pero, una vez que ha ordenado la consulta popular, está atada a su resultado y no puede votar una ley contraria.

25. EL CONSEJO FEDERAL

Las dos Cámaras que componen la Asamblea Federal difieren de las de la antigua Asamblea Nacional. El Consejo de Nacionalidades ha desaparecido, en efecto, y ha sido creada una nueva Cámara: el Consejo de Productores que, con el Consejo Federal, constituye la Asamblea Federal.

El nuevo Consejo Federal prolonga al antiguo pero difiere de aquél en la medida en que es el resultado de una combinación entre el antiguo Consejo Federal y el antiguo Consejo de Nacionalidades. Está formado, en efecto, por dos categorías de diputados: por una parte, los que son elegidos por los ciudadanos, en los distritos, sobre la base del sufragio universal, igual y directo; y, por otra parte, los que son elegidos, entre sus miembros, por los Consejos de las Repúblicas federadas y de las dos unidades autónomas —provincia autónoma de Vojvodina y región autónoma de Kosovo-Metohija— representando los diputados de la primera categoría la unidad política del Estado federal y los de la segunda el federalismo concebido como una comunidad de pueblos iguales en derechos. Se desprende, naturalmente, de esta dualidad de origen una dualidad en las modalidades del escrutinio de donde salen los diputados. En los distritos y las ciudades, los ciudadanos eligen sus diputados a razón de uno por cada 60 mil habitantes (y no ya 40 mil como antes); por otra parte, el Consejo

de cada una de las Repúblicas federadas envía 10 diputados al Consejo Federal (en lugar de 30); el Consejo provincial de la Vojvodina 6 diputados (en lugar de 20) y el Consejo regional de Kosovo-Metohija 4 diputados (en lugar de 15).

Los diputados elegidos por los distritos adquieren la calidad de miembros del comité popular del distrito en el seno del cual son elegidos. En cuanto a los diputados enviados al Consejo Federal por las Asambleas de las Repúblicas federadas (más exactamente, por los consejos políticos de esas asambleas), gozan también de derechos particulares para el ejercicio de los cuales pueden deliberar separadamente, después de haberse instituido en Consejo de las Nacionalidades.

El Consejo Federal posee tres clases de competencias:

a) En una primera categoría de asuntos, está situado en plano de igualdad absoluta con el Consejo de Productores. Las dos Cámaras de la Asamblea Federal deliberan por separado. Todo proyecto de ley puede ser presentado en cualquiera de las dos. Si ambas Cámaras tienen la facultad de celebrar sesión común para escuchar la lectura del proyecto de ley, el examen y la votación deben tener lugar en el curso de sesiones separadas. La decisión no es tomada sino después de logrado el acuerdo completo de las dos Cámaras.

Las materias en las cuales se ejerce esta competencia común y concurrente son las más importantes y numerosas de las encomendadas a la Asamblea; son, por ejemplo: la revisión de la Constitución, el establecimiento del plan económico y del presupuesto federal, así como la aprobación del balance anual de ejecución del plan económico federal y del balance final del ejercicio financiero federal; la votación de las leyes federales relativas a la economía nacional, las finanzas, el trabajo y la seguridad social; la ratificación de los tratados internacionales, la apreciación de la conformidad de las leyes federales y las leyes de las Repúblicas federadas con la Constitución federal; la adopción de declaraciones y resoluciones; la prórroga del mandato y la disolución de la Asamblea; la votación de los emolumentos

de los miembros de la Asamblea, así como los honorarios del Presidente de la República y los miembros del Consejo Ejecutivo Federal.

En caso de desacuerdo entre las dos Cámaras, la ley constitucional establece un procedimiento de reglamento relativamente simple y que conduce al acuerdo o la disolución de la Asamblea.

b) La Asamblea Federal ejerce otra serie de atribuciones en sesión plenaria de sus dos Cámaras. Es el caso en la elección del Presidente de la República, los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, los jueces de la Corte Suprema Federal y el presidente, vice-presidentes y secretarios de la Asamblea; la elección de los miembros de sus comités y comisiones, la promulgación de las leyes de revisión constitucional; la votación de las declaraciones, resoluciones y recomendaciones; el examen del informe del Consejo Ejecutivo Federal y de las respuestas a las interpellaciones de los diputados, cuando las Cámaras deciden deliberar en común acerca de esa cuestión.

Las deliberaciones en sesión plenaria no son válidas sino cuando se logra el quórum de la mayoría de los miembros de una u otra de las dos Cámaras. Debe haber mayoría de votos de los diputados presentes.

c) El Consejo Federal, lo mismo que el Consejo de Productores, tiene además atribuciones propias. Éstas se ejercen en todas las cuestiones relativas a la competencia de la Asamblea Popular Federal para las cuales la Constitución no ha decidido si la competencia de las dos Cámaras será concurrente o común. Esto sucede con todas las leyes y decisiones de la Asamblea que no son relativas ni a la economía nacional, ni al trabajo, ni a la seguridad social, ni a la forma de integración de Asamblea.

26. EL CONSEJO DE PRODUCTORES

El Consejo de Productores ocupa una posición simétrica a la del Consejo Federal; pero no tiene los mismos derechos que este último.

El problema de los derechos del Consejo de Productores es esencialmente el de sus relaciones con la otra Cámara de la Asamblea Federal. Desde este punto de vista, la distinción siguiente puede enunciarse: por lo que se refiere a una primera categoría de atribuciones, el Consejo de Productores está colocado en un plano de igualdad absoluta con el Consejo Federal. Una segunda categoría de atribuciones son ejercidas en sesión plenaria de ambas Cámaras. Finalmente, el Consejo de Productores posee una tercera categoría de atribuciones, las que le son propias y en el ejercicio de las cuales aparece como el "Consejo Económico" supremo del país; a este título es llamado a formular recomendaciones o a tomar decisiones relativas a la actividad de las organizaciones económicas y a la de las administraciones públicas o instituciones autónomas en materia de trabajo y de seguridad social.

La determinación de las capas sociales que debe representar una asamblea económica y la situación que debe tener el cuerpo electoral encargado de designar sus miembros son cuestiones de la mayor importancia que han dado lugar a grandes discusiones en el país y en el extranjero. En un régimen capitalista, están representados dos grupos sociales: los capitalistas (industriales, comerciantes y otros "empresarios") y la clase obrera. En estos dos grupos fundamentales —que son, de hecho, clases— están los estratos medios (pequeños comerciantes, artesanos, miembros de las profesiones liberales) así como los "grupos sociales" (familias, amas de casa, etc.). Si la clase obrera dispone de organizaciones económicas propias, en general se le atribuye una representación igual a la de los capitalistas. Pero si la clase obrera carece de derechos, políticos o de otra clase, si está integrada a esas corporaciones fascistas o cristianas, son los capitalistas quienes, como los representantes más calificados de esas corporaciones, llevan toda la ventaja en el parlamento corporativo o en las demás "asambleas representativas económicas".

Los medios conservadores que son hoy los principales partidarios de la "democracia social" abogan porque el

mayor número de grupos sociales obtenga el derecho de representación. Las ideas del sociólogo francés Le Play, relativas a la familia considerada como base de la organización social, son recogidas ahora por todos los movimientos de inspiración religiosa, llamados movimientos de "democracia cristiana". Se destaca siempre la necesidad de la representación de las mujeres, particularmente las amas de casa. En sus "Reflexiones sobre la Constitución", el principal reproche que el socialista inglés Harold J. Laski dirige a los diversos proyectos de representación económica es que no toman suficientemente en cuenta a las amas de casa que constituyen, afirma, "la industria más importante de Inglaterra".

En Yugoslavia, este problema fue resuelto sin dificultad ni tergiversaciones. Como su denominación lo indica, las nuevas asambleas representativas son asambleas de "productores". La idea de productor no podría definirse *a priori*, de manera abstracta. Depende, en efecto, de la estructura de clases, del régimen político y del grado de desarrollo de la sociedad. Saint-Simon y los sansimonianos, que contribuyeron principalmente a la introducción de la idea del productor en la ciencia social, entendían por este término al mismo tiempo a los obreros y a los empresarios. Pensadores socialistas más radicales, como Fourier, Cabet y Dezamy, que no fueron mucho más precisos, consideraban esencialmente como productores a los obreros industriales. Según la teoría marxista, los productores no son sólo los que crean valores materiales; son igualmente los que crean valores intelectuales, sin los cuales una sociedad socialista no podría vivir ni desarrollarse.

La noción de productor que se desprende de la Ley constitucional es menos amplia. La sociedad socialista de Yugoslavia está en vías de desarrollo; la Nación lucha por recuperar su retraso secular, por preservarse del peligro burocrático y de otras tendencias anti-socialistas; por desarrollar sus fuerzas de producción y consolidar la alianza política de los obreros de la industria y los campesinos productores. Estos hechos políticos,

económicos y sociales han llevado a la adopción de un criterio estrecho: son considerados como productores todos los ciudadanos empleados por las "organizaciones económicas", es decir, por las empresas industriales y comerciales, las explotaciones agrícolas socializadas, las cooperativas y el artesanado organizado en Cámaras profesionales.

Todas estas organizaciones económicas son administradas de una manera autónoma, por órganos elegidos por los productores. Si se considera que los Consejos de Productores son la prolongación del autogobierno de los productores, se comprenderá que la noción de productor sea la misma en los dos niveles. En resumen, actualmente sólo los productores directamente participes en las empresas, cooperativas y artesanado tienen derecho a estar representados en el Consejo de Productores. Los trabajadores intelectuales que no tienen contrato de empleo en una empresa quedan, por el momento, al margen. Pero los ingenieros, técnicos, directores de empresas y otros empleados gozan, por el contrario, del derecho de sufragio y son elegibles para el Consejo de Productores.

La Ley constitucional entiende, pues, por productores a aquellos que "participan en la producción, los transportes y el comercio".

Sobre la base de esta definición general, puede hacerse la lista concreta de las principales categorías de productores: a) Obreros y empleados de las empresas industriales y comerciales; pertenecen totalmente a la economía socialista, ya que las empresas que los emplean son propiedad social; b) los miembros de las cooperativas agrícolas, los artesanos y obreros del artesanado; los campesinos, procedentes de las cooperativas de trabajo rurales —organizaciones económicas basadas en la propiedad social de los medios de producción— o que, conservando la propiedad de sus parcelas individuales, forman parte de cooperativas agrícolas de tipo común. Los "artesanos" comprenden, igualmente, a los miembros de las cooperativas de artesanos y los artesanos

individuales, que siguen siendo los más numerosos en Yugoslavia.

El segundo problema que se plantea, por lo que se refiere a la composición del Consejo de Productores, es el del criterio según el cual los productores así definidos estarán representados en el Consejo de Productores. Este es el problema político central de la representación económica, cuya solución traduce la estructura de clases de una sociedad.

Los socialistas y los demócratas se oponen a la representación económica en el marco del Estado burgués, donde no puede ser una extensión de la democracia, sino sólo una confirmación nueva y manifiesta de la supremacía de la minoría dirigente.

La representación de los productores no constituye una medida de progreso democrático sino cuando las fuerzas del socialismo obtienen una posición preponderante.

La elección de los miembros del Consejo de Productores se hace de acuerdo con las reglas siguientes:

El número total de miembros a elegir se determina sobre la base de un diputado por cada 70 mil habitantes productores —la población productora comprende a los productores y los miembros de sus familias que están a su cargo—. En las elecciones de 1953 los electores eligieron así 202 diputados para el Consejo de Productores.

Los electores para el Consejo de Productores forman dos colegios, el de la industria, el comercio y el artesanado y el de la agricultura. Cada uno de ellos elige un número de diputados proporcional a la importancia de su participación en la producción social total de Yugoslavia, tal como es fijada por los planes económicos federales. Sobre la base del producto social fijado por el plan de 1953, el primer grupo tuvo derecho a 135 representantes y el segundo a 67.

En los dos grupos, los diputados fueron elegidos por representación proporcional y el territorio de Yugoslavia se dividió en circunscripciones electorales tales que,

al mismo número de habitantes productores corresponde el mismo número de elegidos.

Los colegios electorales se forman, en cada grupo de producción, por los miembros de los Consejos de Productores de los distritos de cada circunscripción que han sido elegidos en el seno de ese grupo. Pero cada miembro vota con un número de mandatos proporcional al de los productores que representa. Se ha aplicado aquí el principio llamado de "representación", con el fin de tomar en cuenta la fuerza numérica de los productores en las diferentes circunscripciones.

El derecho de presentar candidatos pertenece a los productores mismos, que lo ejercen reuniéndose, a ese efecto, en el marco de las organizaciones económicas, o constituyendo grupos de 500 productores. Los electores pueden escoger, así, entre dos tipos de candidatos: los que son postulados por las reuniones de productores y los que son directamente postulados por los productores. De esta manera se ha podido decir que los miembros del Consejo de Productores son elegidos, al mismo tiempo, por sufragio directo y por sufragio indirecto.

Todo productor que goce del derecho de voto y pertenezca al grupo de producción en el seno del cual se procede a la elección es elegible para el Consejo de Productores; el derecho electoral yugoslavo plantea, en efecto, como principio general que las condiciones del electorado y las de elegibilidad son idénticas.

La Cámara así organizada no es una "asamblea corporativa"; tampoco es un órgano de representación de "intereses profesionales", agrupados según criterios sociales o jurídicos. El Consejo de Productores es la Cámara Representativa de las fuerzas, individuales y colectivas, que son creadoras de valores materiales.

27. LA REPRESENTACIÓN AL CONSEJO FEDERAL DE LAS REPÚBLICAS FEDERADAS Y LAS UNIDADES AUTÓNOMAS

Durante el periodo que se extendió desde las elecciones hasta la Asamblea Constituyente al terminar la segun-

da legislatura, la Asamblea Federal tuvo dos Cámaras: al lado del Consejo Federal existía un Consejo de las nacionalidades; sus derechos eran iguales. Este Consejo de las nacionalidades era la asamblea representativa de las repúblicas. La ley constitucional suprimió esta Cámara, como órgano permanente, pero estableció el funcionamiento intermitente de un mecanismo que responde a la misma necesidad y que descansa en el mismo principio. Se han atribuido derechos especiales a los miembros del Consejo Federal designados por los Consejos de las repúblicas federadas, y por la provincia autónoma de Vojvodina y la región autónoma de Kossovo-Metohija. Se ha querido, así, ponerlos en condiciones de desempeñar el papel de defensores y sostenedores del principio de la igualdad de derechos de todos los pueblos que componen Yugoslavia y se han unido voluntariamente en el marco del Estado federal. Tienen también como visión velar por el respeto de las disposiciones de la Constitución relativas a las relaciones entre la Federación y las repúblicas federadas.

Una enmienda, votada por la Asamblea Popular Federal en marzo de 1954, modificó y precisó, en cierta medida, los derechos de esos diputados al Consejo Federal, sin cambiar a pesar de ello su naturaleza. Su intervención está prevista con carácter obligatorio siempre que la orden del día del Consejo Federal incluya un proyecto de revisión constitucional. Los diputados al Consejo Federal elegidos por las asambleas de las repúblicas federadas y las unidades autónomas se constituyen entonces en Consejo de las nacionalidades y deliberan por separado para examinar el proyecto desde el punto de vista de su conformidad con los principios de la igualdad de los pueblos y la intangibilidad de las relaciones entre la Federación y las repúblicas federadas. La reunión de estos diputados en Consejo de las nacionalidades se produce por ley cuando es reclamada por la mayoría de los miembros elegidos de uno de los consejos de las repúblicas federadas o por los miembros elegidos de las asambleas representativas de las unidades autónomas o, en la mayoría de los

casos, por diez de los diputados que componen —en forma intermitente— el Consejo de las Nacionalidades. El Consejo debe pronunciarse en primer lugar sobre la cuestión previa de saber si conviene abordar el examen del asunto que ha motivado la reunión. Si el Consejo de las Nacionalidades decide afirmativamente, no debe examinar la cuestión de fondo —lo que constituiría una usurpación de la competencia del Consejo Federal y del Consejo de Productores— sino limitarse a apreciar si el proyecto en cuestión está de acuerdo con los dos principios constitucionales que ya hemos mencionado. Mientras que sesionen por separado, como representantes de las nacionalidades, los miembros competentes del Consejo Federal conservan integralmente sus prerrogativas de diputados. El Consejo Federal no podría, pues, deliberar válidamente sin su participación.

El Consejo de las Nacionalidades, constituido en esta forma, posee un derecho de voto suspensivo, que puede llevar a la disolución del Consejo Federal en determinados casos. Si el Consejo Federal, en sesión plenaria, no adopta las enmiendas propuestas por el Consejo de las Nacionalidades, los diputados que componen a este Consejo se reúnen por separado, con el fin de deliberar sobre la cuestión en litigio. El Consejo Federal deliberá entonces nuevamente. Si persiste el desacuerdo, se forma una comisión integrada por un número igual de diputados ordinarios del Consejo Federal y diputados miembros del Consejo de las Nacionalidades, que debe tratar de llegar a un acuerdo. Si el Consejo de las Nacionalidades persiste a pesar de todo en su punto de vista, la discusión de la cuestión en litigio es suspendida y no podrá ser inscrita de nuevo en la orden del día de la asamblea antes de que expire el plazo de un año, que debe contarse desde el día de la suspensión.

Estas reglas se aplican en todos los casos, salvo si el litigio es relativo al plan económico federal o a una proposición de revisión constitucional. En estas materias, la duración de la suspensión se limita a dos meses. Al expirar el plazo, el examen del proyecto es planteado de nuevo, pero no puede dar lu-

gar ya a más de dos deliberaciones del Consejo Federal y del Consejo de las Nacionalidades. En caso de que persista el desacuerdo, se pronuncia la disolución del Consejo Federal. En esta última hipótesis, hay que distinguir según se trate de un proyecto de reforma constitucional o del proyecto del plan económico; mientras que la revisión constitucional es pura y simplemente aplazada, hasta que pueda deliberar el nuevo Consejo Federal, el proyecto de plan económico adoptado por el Consejo de Productores es puesto en práctica, en la fecha misma en la cual hubiera debido entrar en vigor si no hubiera habido desacuerdo. Esta diferencia de solución técnica es motivada por el hecho de que la aplicación del plan económico no es susceptible de aplazamiento, so pena de graves dificultades. Además, nada impide al Consejo modificar el plan económico después de las nuevas elecciones.

28. LOS COMITÉS Y LAS COMISIONES

Los comités y las comisiones permanentes de la Asamblea desempeñan un papel primordial en el funcionamiento del gobierno de asamblea.

Dos comités tienen atribuciones de carácter administrativo: el comité administrativo y el comité de las elecciones. El primero se encarga de la ejecución del presupuesto de la Asamblea y vela especialmente por la aplicación de las decisiones relativas a los emolumentos de los diputados y los honorarios que éstos pueden recibir a título de las funciones permanentes que les incumben; elabora, además, el reglamento relativo a los funcionarios y a la administración de la Asamblea. El Comité de las elecciones está encargado de examinar las proposiciones relativas a la elección o revocación de los jueces de la Corte Suprema Federal.

La Asamblea dispone, por otra parte, de cinco comisiones permanentes: la Comisión de interpretación de las leyes y las cuatro comisiones que tienen por misión determinar el texto de las leyes, respectivamente

en las lenguas servia, croata, eslovena y macedonia. La primera de estas comisiones fue creada después de la supresión del Presidium, que había poseído hasta entonces la facultad de dar la interpretación auténtica de las leyes federales; las otras cuatro comisiones existían ya en las anteriores asambleas yugoslavas.

A los comités y comisiones de la Asamblea Federal Popular, considerada en su conjunto, que acabamos de mencionar se añaden los comités permanentes constituidos en el marco de cada una de las dos Cámaras. El Consejo Federal ha formado nueve comités permanentes: de relaciones exteriores, organización del poder y la administración, economía nacional, política social y salud pública, instrucción pública, presupuesto, legislación, mandatos e inmunidades y, finalmente, demandas y quejas. El Consejo de Productores dispone, por su parte, de siete comités permanentes: de la economía nacional, de las organizaciones económicas, de trabajo y seguridad social, del presupuesto, legislación, mandatos e inmunidades, demandas y quejas.

Si se exceptúa el comité de mandatos e inmunidades y el de demandas y quejas, cuyas competencias son especiales, los comités permanentes de las dos Cámaras son órganos esenciales de trabajo de éstas. Pueden clasificarse en dos grupos, el primero de los cuales comprende los comités de legislación y presupuesto y el segundo todos los demás. Estos últimos presentan los caracteres siguientes:

a) Elaboran los proyectos de leyes federales y los proyectos de leyes de ratificación de los tratados internacionales;

b) Examinan, cada uno dentro del marco de su especialidad técnica, los principios generales en virtud de los cuales se resolverán las cuestiones políticas que son de la competencia de la Federación;

c) Elaboran los proyectos relativos a los actos que tocan a la competencia de las Cámaras, tales como declaraciones, resoluciones, recomendaciones y decisiones;

d) Examinan ciertas cuestiones concretas relativas a la gestión de diversas instituciones y organizaciones.

El Comité de Legislación no examina, en principio, sino proyectos elaborados por los comités especializados; su papel consiste esencialmente en la redacción correcta del texto; pero, no obstante, puede formular observaciones acerca del fondo mismo de la ley. Debe ocuparse, obligatoriamente, de los proyectos cuando éstos han sido sometidos a otros comités. Constituye, en cierto sentido, una primera instancia en relación a las Cámaras mismas, a las que son sometidos después los proyectos. Actúa, finalmente, como comité especializado para los proyectos de revisión de la Constitución y del reglamento de la asamblea.

La competencia del Comité del Presupuesto se limita al examen del proyecto de presupuesto federal, así como de todos los proyectos que suponen gastos no previstos por el presupuesto.

Estos comités de las Cámaras de la Asamblea Federal constituyen una innovación notable de los procedimientos parlamentarios. Son foros donde se discuten públicamente los actos de la asamblea. Son los instrumentos de la iniciativa legislativa. Ponen a las Cámaras en contacto con la opinión. Contribuyen a poner en juego la responsabilidad de los órganos ejecutivos y de la administración, ya que pueden solicitar un informe al Consejo Ejecutivo Federal y a los jefes de la administración federal. Por otra parte, están obligados a inscribir ciertas cuestiones en su orden del día, cuando el Consejo Ejecutivo Federal reclama su discusión pública por los comités.

Conviene señalar, sin embargo, que a pesar de su papel primordial los comités no son órganos del poder. No pueden sustituir a las Cámaras de la Asamblea, que son las únicas con poder de decisión y en el seno de las cuales todas las cuestiones de interés general deben ser discutidas. No pueden ejercer tampoco el poder legislativo. El único derecho propio del que disponen consiste en la adopción de resoluciones y recomendaciones, que no tienen la fuerza ejecutiva de le-

yes, ni ningún carácter obligatorio. Los reglamentos de las Cámaras lo subrayan formalmente: definen la "resolución" como "una toma de posición pública sobre problemas determinados de la competencia de los comités" y la "recomendación" como "un aviso públicamente expresado respecto a la actividad de los comités populares de los órganos de la administración, las instituciones autónomas y las organizaciones económicas". Los comités deben ajustarse a las leyes y las demás decisiones de la Asamblea. No pueden inmiscuirse, pues, en la actividad del Consejo Ejecutivo Federal ni de los órganos de la administración federal; sólo pueden solicitar informes y exigir que se les preste toda la ayuda técnica necesaria.

Estas disposiciones, relativas al estatuto y la competencia de los comités, son interesantes para caracterizar el funcionamiento del sistema federal. Aunque se funde, en principio, en la unidad de las "funciones legislativa y ejecutiva del poder", el régimen llamado "gobierno de asamblea" supone una distribución precisa y minuciosa de las atribuciones, que explica la existencia de estos organismos. El desarrollo de éstos, por significativo que pueda ser, no tiene sin embargo ni por fin ni por efecto transformar el gobierno de asamblea en "gobierno de comités". Semejante transformación no sólo privaría a la Asamblea de sus derechos constitucionales exclusivos, sino que conduciría al debilitamiento del poder y de su responsabilidad; provocaría conflictos y desavenencias, como lo demuestra la experiencia de las comisiones parlamentarias francesas y la de los comités y subcomités del Senado norteamericano. Estas consideraciones de orden constitucional, que desbordan el marco de la técnica, explican que el reglamento de la Asamblea se haya esforzado por definir con precisión el papel y los derechos de los comités y su posición respecto a las Cámaras y al Consejo Ejecutivo Federal y la administración federal.

29. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS

La ley constitucional trata de los derechos y deberes de los diputados; pero un capítulo especial de la nueva ley electoral es dedicado igualmente a este tema.

Los diputados a la Asamblea Federal, ya sean los representantes de los ciudadanos o de los productores, son todos miembros de derecho del comité popular del distrito por el cual han sido elegidos.

Esta dualidad de funciones del diputado a la Asamblea Federal o, más bien, esta dualidad de aspectos de una función única, constituye una innovación que procede ella misma del *autogobierno comunal*.

La ley electoral trata detalladamente los derechos de que goza el diputado como miembro del comité popular y precisa, especialmente, que puede dirigir al comité un informe sobre su actividad parlamentaria siempre que lo juzgue necesario, exigir la convocatoria del comité popular y solicitar que se le informe acerca de la orden del día y la fecha de las sesiones. Pero el diputado está sujeto, en forma correspondiente, a ciertas obligaciones. Está obligado, por ejemplo, a informar al comité popular siempre que éste se lo solicite; a aportar todas las informaciones relativas a la actividad y las decisiones de la asamblea; a exponer a la Asamblea Federal todo proyecto o sugerencia que emane del comité popular y sea relativa a las leyes y decisiones en curso de elaboración o que ya han entrado en vigor.

La Constitución y la ley electoral no definen todas las actividades políticas que supone la función de diputado. Pero la segunda enumera las cuestiones a las cuales debe ajustarse en la circunscripción electoral que lo ha elegido. Se establece que los diputados tienen el derecho y el deber de "seguir la realización del autogobierno popular y las libertades y los derechos de los ciudadanos, la aplicación de las leyes federales y de las demás decisiones y medidas de los órganos federales, el respeto de la legalidad, la situación política general, así como todas las demás cuestiones importantes para el desarrollo económico, cultural y social del distrito". La

atención de los miembros del Consejo de Productores debe orientarse más especialmente hacia las cuestiones económicas y hacia el aspecto económico de los demás asuntos. Los diputados pueden solicitar todas las informaciones relativas a la gestión de los órganos del distrito y a la actividad de las organizaciones económicas que existen en esa circunscripción. Les está expresamente prohibido, por el contrario, realizar cualquier acto de autoridad o dar órdenes de cualquier especie. El diputado, en efecto, si bien forma parte del órgano que ostenta el poder supremo, no tiene ningún poder personal.

El diputado a la Asamblea Federal goza de todos los derechos parlamentarios "clásicos". Tiene, especialmente, la iniciativa de las leyes y de todos los actos y decisiones de la asamblea. La ley electoral establece como obligación de los órganos del Estado la información a los diputados, previa su solicitud, de las condiciones de ejecución de las leyes y otras decisiones de la Asamblea Federal.

Fuera de estas prerrogativas, la ley constitucional y el reglamento estipulan derechos y prerrogativas que son más especialmente "parlamentarios". La inmunidad parlamentaria es el principal. Conquista del parlamentarismo y de la democracia es el fruto de la victoria de la Asamblea contra el rey y su policía. Desde la Constitución Federal de 1946 se otorgó el derecho de inmunidad, en Yugoslavia, no sólo a los diputados sino también a los demás miembros de las asambleas representativas. Pero fue la ley constitucional de 1953 la que dio a este derecho todo su alcance.

La inmunidad es, por su naturaleza, un privilegio; es otorgada a categorías bien determinadas de ciudadanos que ejercen funciones cuya importancia exige y legitima cierta derogación de las reglas generales. Aunque la inmunidad de los diputados sea la más conocida, éstos no son los únicos que se benefician de esta prerrogativa que puede pertenecer igualmente a los jueces, los militares en servicio activo y otros grupos de ciudadanos.

La inmunidad de los diputados comprende dos prerrogativas:

a) El derecho de expresarse libremente en el recinto de la asamblea, sin que pueda aplicárseles ninguna sanción;

b) La subordinación de todo proceso judicial dirigido contra un diputado a la autorización previa de la Cámara a la cual éste pertenece.

La primera de estas prerrogativas es concebida más o menos ampliamente en derecho comparado. La ley constitucional yugoslava adopta una solución clásica: los diputados no incurren en ninguna responsabilidad por el hecho de las opiniones que hayan expresado o los votos que hayan emitido en la Asamblea.

La segunda prerrogativa no protege al diputado contra las consecuencias de los delitos que pueda cometer fuera de la Asamblea, sino sólo contra los actos arbitrarios de los órganos administrativos susceptibles de atentar contra su integridad física y su libertad. La ley constitucional dispone expresamente que un diputado no puede ser privado de la libertad ni ser objeto de un procedimiento criminal sin la aprobación de la Cámara a la cual pertenece. Si la Cámara no está en sesión, es la comisión de mandatos e inmunidades la que debe emitir la autorización de perseguir al diputado o de abrir una instrucción criminal en su contra. La comisión debe poner su decisión en conocimiento de la Cámara en la primera sesión que tenga lugar y a la Cámara únicamente tocará decidir, en definitiva, si debe otorgarse o negarse la supresión de la inmunidad parlamentaria.

El sistema de gobierno de asamblea exige un contacto continuado entre el elegido y su circunscripción electoral, al mismo tiempo que su presencia casi permanente en las sesiones de la asamblea y los comités y comisiones parlamentarias. Por eso el diputado tiene derecho al transporte gratuito en los ferrocarriles y, en cierta medida, también en las vías aéreas y los automóviles.

SECCIÓN II

LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS DE LA ASAMBLEA POPULAR FEDERAL

30. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El estatuto del Presidente de la República presenta ciertas analogías con el del Presidente de la Confederación Helvética y algunos otros jefes de Estado, como el Presidente del Uruguay, que ejercen sus funciones dentro del marco de una organización colegiada del Poder Ejecutivo. Pero hay, sin embargo, diferencias esenciales.

El Presidente de la República yugoslava es elegido entre los diputados a la Asamblea Popular Federal, por un periodo de cuatro años, es decir, por el mismo lapso que dura la Asamblea. Esta, al renovarse, procede obligatoriamente a su elección, en la primera sesión común de las dos Cámaras. Todo candidato a la presidencia puede ser postulado válidamente por veinte diputados. La elección tiene lugar por escrutinio secreto y mayoría de votos del número total de diputados. La Asamblea Popular Federal puede relevar al Presidente de sus funciones antes de la expiración del periodo de cuatro años para el cual ha sido elegido.

El Presidente de la República tiene el derecho y el deber de asistir a las sesiones de la Asamblea, pero no participa en las votaciones. Tiene dos funciones propias: preside el Consejo Ejecutivo Federal y asume el mando supremo de las fuerzas armadas.

Dispone, además, de competencias especiales en calidad de representante de la soberanía del Estado: las ejerce también a título de poderes propios. Aparecen enunciados con precisión en el artículo 71 de la ley constitucional federal:

1) Representa a Yugoslavia (como Estado) "en el país y en las relaciones internacionales"; 2) promulga

las leyes por decreto; 3) emite los instrumentos relativos a la ratificación de tratados y otros acuerdos internacionales; 4) nombra y revoca por decreto a los embajadores y ministros plenipotencarios de la República Federativa Popular de Yugoslavia; 5) recibe cartas credenciales y cartas de revocación de los representantes diplomáticos extranjeros acreditados ante su gobierno; 6) confiere por decreto las condecoraciones y distinciones honoríficas.

La Presidencia del Consejo Ejecutivo Federal es la función política esencial del Presidente de la República. Es verdaderamente el jefe y responsable de la actividad de este organismo constitucional; por esta razón, debe presentar a la Asamblea un informe sobre los trabajos del Consejo.

La ley constitucional establece la siguiente consecuencia de esta responsabilidad y del hecho de que la Asamblea Federal, al elegir al Presidente de la República, designe al mismo tiempo al presidente del Consejo Ejecutivo Federal: que el Presidente tiene derecho a suspender la ejecución de una disposición del Consejo Ejecutivo Federal, cuando no los aprueba. Pero, si usa de este derecho, está obligado a llevar de inmediato la cuestión en litigio ante la Asamblea Popular Federal, que deberá decidir. En este caso, el presidente de la Asamblea está obligado a convocarla inmediatamente.

Esta regla asegura al Presidente cierta independencia respecto al Consejo Ejecutivo Federal, independencia cuyo resultado es, por otra parte, reforzar el control de la Asamblea.

La función de mando supremo de las fuerzas armadas no es sólo nominal, sino que corresponde a atribuciones efectivas. Así, el Presidente nombra y revoca a los generales, almirantes y otros jefes militares y decide sus promociones; preside el Consejo de la Defensa Nacional, organismo de Estado encargado de "velar por la organización y movilización de los recursos y las fuerzas del país para las necesidades de la defensa nacional". El Consejo de la Defensa Nacional está compuesto de militares y de civiles por partes iguales;

su organización y sus atribuciones son objeto de un reglamento particular, pero la ley constitucional dispone que sus miembros sean nombrados por el Consejo Ejecutivo Federal, a propuesta del Presidente de la República (artículo 73, fracción 5).

El Presidente de la República no dicta disposiciones normativas, a menos que la ley lo autorice especialmente en el ejercicio de su función de comandante en jefe de las fuerzas armadas. La ley constitucional subraya que "ejerce sus funciones en virtud y dentro del marco de la Constitución y las leyes".

Este simple enunciado de las atribuciones del Presidente basta para demostrar que no hay ninguna analogía entre su estatuto y el del Presidente de un régimen "presidencial". En este tipo de régimen, el principio de la separación de poderes es llevado hasta sus últimas consecuencias. El poder Ejecutivo es confiado al presidente del Estado, que es plenamente independiente y constituye el órgano ejecutivo supremo.

El estatuto del Presidente de la República yugoslava procede, por el contrario, de los principios del gobierno de asamblea, es decir, de un sistema en el cual la asamblea ocupa una posición central y decisiva y donde el Presidente de la República y el Consejo Ejecutivo Federal no son más que los órganos ejecutivos.

La función ejecutiva política no pertenece al jefe de Estado, sino al Consejo Ejecutivo Federal, cuerpo colegiado, que es una emanación de la Asamblea Popular Federal. El Presidente de la República, que preside el Consejo, no es independiente de éste sino en el ejercicio de ciertas funciones federales que pertenecen al jefe de Estado.

31. EL CONSEJO EJECUTIVO FEDERAL

El Consejo Ejecutivo Federal es el órgano ejecutivo de la Asamblea. La Constitución le confía "el cuidado de velar por la ejecución de las leyes, el control de la actividad de la administración federal y las demás fun-

ciones ejecutivas que son de la competencia de la Federación". Es un órgano de la Asamblea pero actúa, sin embargo, por separado y goza de la independencia necesaria en el ejercicio de sus funciones; sobre todo, su competencia es fijada por la Constitución y esto lo diferencia esencialmente de los demás órganos de la Asamblea, o sea, los comités y las comisiones.

La Asamblea Popular Federal elige y releva de sus funciones a los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, que son seleccionados entre los diputados al Consejo Federal, con exclusión de los miembros del Consejo de Productores. El Consejo Ejecutivo Federal cuenta también con miembros de derecho que son los presidentes de los Consejos Ejecutivos de las repúblicas. La ley constitucional exige que el número total de miembros sea por lo menos de 15. Actualmente suman unos 30.

El Consejo Ejecutivo Federal estatuye en sesión plenaria, pero puede constituir entre sus miembros comités y comisiones para el estudio de determinadas cuestiones. Estos comités no tienen poder de decisión sino para los asuntos que el Consejo los ha autorizado a resolver.

La competencia del Consejo Ejecutivo Federal está determinada por la Constitución, pero puede ser completada por leyes federales. Comprende las atribuciones siguientes:

a) El Consejo vela por la ejecución de las leyes federales, del plan económico federal y del presupuesto federal y toma las medidas necesarias para asegurar su ejecución;

b) Dispone de la iniciativa legislativa, lo que le da el derecho de elaborar y presentar proyectos de leyes, así como proyectos de planes y presupuestos federales;

c) Dirige la acción de la administración federal, a la cual envía sus instrucciones; nombra y releva a los altos funcionarios; organiza los órganos federales de la administración y anula aquellos de sus actos que son contrarios a la ley; crea empresas e instituciones autónomas de interés nacional; fija los principios gene-

rales de organización y gestión de los órganos de la administración del Estado y las instituciones autónomas;

d) Como órgano ejecutivo supremo, pronuncia la disolución de la Asamblea y del Consejo Federal, en los casos previstos por la Constitución, y fija la fecha de las elecciones a la Asamblea Popular Federal; ejerce el derecho de gracia, ratifica los tratados y demás acuerdos internacionales cuya ratificación no está reservada a la Asamblea; asegura la unidad de administración de la justicia y dispone de los fondos de reserva del Estado.

e) El Consejo Federal Ejecutivo posee, finalmente, atribuciones excepcionales, tales como: la proclamación de la movilización general y el estado de guerra, en caso de agresión armada contra Yugoslavia o en caso de necesidad de ejecución inmediata de las obligaciones internacionales; la proclamación del estado de sitio en caso de peligro de guerra; la promulgación de reglamentos con fuerza de ley en caso de estado de sitio, de movilización o de guerra.

Dos disposiciones contenidas en el artículo 9, fracción 4, de la ley constitucional federal son características del estatuto y la competencia del Consejo Ejecutivo Federal. Según la primera, los órganos federales no están encargados de aplicar directamente las leyes federales y no poseen poder ejecutivo sino en el terreno de los derechos y deberes exclusivos de la Federación, fijados por la Constitución; de acuerdo con la segunda, las leyes federales no pueden conferir funciones ejecutivas al Consejo Ejecutivo Federal ni a la administración federal sino a reserva de ajustarse a las disposiciones constitucionales relativas a los derechos y deberes de la Federación. Estas reglas son confirmadas por la fracción 3 del artículo 9, que dispone que los comités populares y los órganos del poder de las repúblicas federadas apliquen directamente las leyes federales.

Otros tres principios constitucionales son igualmente determinantes:

El primero se refiere a las relaciones entre el Consejo Ejecutivo Federal y la Asamblea Popular Federal. El Consejo, órgano directo de la Asamblea, está ligado a ésta por su responsabilidad política, pero también por la necesidad de un contacto permanente. Debe presentarle informes periódicos, ya sea por su propia iniciativa o a solicitud de la Asamblea; debe responder a las preguntas que los diputados tienen derecho a plantearle; informa acerca de su actividad a los comités y comisiones de las Cámaras; después de la presentación de estos informes, la Asamblea puede asumir una posición y adoptar resoluciones, recomendaciones y decisiones. Puede igualmente examinar la legalidad de una disposición del Consejo Ejecutivo Federal.

El segundo de estos principios es relativo a la situación del Consejo Ejecutivo Federal respecto a los consejos ejecutivos de las repúblicas federadas y a la administración republicana. No es su superior jerárquico. No puede, en efecto, más que suspender la aplicación y la ejecución de sus reglamentos y otras disposiciones que estime contrarios a una ley federal. El Consejo Ejecutivo de la república en cuestión tiene el derecho de recurrir, en este caso, a la Asamblea Federal, que decide en último término. El Consejo Ejecutivo Federal no tiene el derecho, que poseía el antiguo gobierno federal, de anular ni suspender las decisiones de los órganos administrativos de las repúblicas federadas. Sólo puede exigir del Consejo Ejecutivo de una República federada que abroge o anule la disposición en cuestión, si estima que es contraria a las disposiciones federales.

El tercer principio determina la naturaleza y el género de las disposiciones por medio de las cuales el Consejo Ejecutivo Federal ejerce su competencia. Estas disposiciones son el reglamento, la resolución, la circular y la decisión. El reglamento es la disposición más importante del Consejo Ejecutivo Federal; no tiene ya el carácter ni el alcance que tenía —y debía tener— cuando existía un gobierno. No es ya más que un reglamento administrativo o, dicho más exactamente,

una prescripción general dictada dentro del marco de una ley y para los fines de su aplicación. Esto equivale a decir que los reglamentos no pueden ya reemplazar, modificar ni anular una ley. En cuanto a las resoluciones son, para el Consejo Ejecutivo Federal, el medio de tomar decisiones concretas e individuales.

SECCIÓN III

LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

32. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración federal, como la de las repúblicas federadas, tiene un carácter un poco diferente del que tenía la administración en el régimen constitucional anterior. La ley constitucional define la administración como una función de orden ejecutivo, profesional y práctico. La administración del Estado consiste, más precisamente, en la aplicación directa de las leyes y demás disposiciones de la asamblea y los reglamentos y otras resoluciones del Consejo Ejecutivo Federal. Está hecha de la realización de actos administrativos concretos, del control y la ejecución de las leyes y demás disposiciones del poder estatal, y de la promulgación de prescripciones.

La administración federal está colocada bajo la dirección política del Consejo Ejecutivo Federal, que asegura igualmente el control y la legalidad de las disposiciones. Posee, además, la autonomía necesaria y no forma parte integrante de la organización del Consejo Ejecutivo Federal. Todos los órganos de la administración están subordinados a la ley y deben actuar dentro de los límites impuestos por ésta; el principio de la legalidad recibe una estricta aplicación; significa que la administración está obligada, no sólo a observar la ley, sino también a velar activamente por su aplicación, es decir, por la realización de los derechos que

la ley concede a los ciudadanos, a las instituciones y las organizaciones.

33. EL MECANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN

La ley constitucional menciona los siguientes órganos de administración federal; secretarías de Estado, comités, secretarías del Consejo Ejecutivo, direcciones, instituciones administrativas y otros organismos autónomos. Se establecen cinco secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Interior, Finanzas, Comercio. Sólo una ley puede instituir nuevas secretarías de Estado; igualmente, sería necesaria una ley para fusionar o suprimir las secretarías de Estado existentes. A la cabeza están los secretarios de Estado, que ejercen en forma autónoma los poderes que les son confiados por la ley y las prescripciones del Consejo Ejecutivo Federal, por el cual son nombrados y revocados y ante el cual son responsables. Los secretarios de Estado pueden formar parte de la Asamblea Popular Federal; sin embargo, el secretario de Estado de Relaciones Exteriores y el de la Defensa Nacional deben ser designados por el Consejo Ejecutivo entre sus miembros.

La Ley constitucional no ha creado expresamente otros órganos administrativos federales. Ha dejado esta tarea al Consejo Ejecutivo Federal, que hasta ahora ha instituido: a) diez secretarías del Consejo Ejecutivo; b) un comité de comercio exterior; c) doce instituciones administrativas, entre las cuales se encuentra la Oficina Federal de Planificación Económica, la Oficina de Estadística, el Instituto de Salud Pública, etc.; d) diez direcciones autónomas, como la Dirección de Transportes Marítimos y Fluviales, la Dirección de Aduanas, la Dirección de la Aviación Civil, etc.; e) trece organismos administrativos autónomos que incluyen 14 comisiones, 4 inspecciones y 2 direcciones de carácter comercial.¹

¹ Cf. "L'organisation de l'administration fédérale", en *Le Nouveau Droit Yougoslave*, ed. Unión de Asociaciones de Juristas, Belgrado, núm. 2, 1956, pp. 22-6.

Secretarios, directores y otros altos funcionarios son nombrados a la cabeza de estos órganos, instituciones administrativas y direcciones u organismos autónomos. El poder conferido a los secretarios de Estado y demás funcionarios es fijado por una ley especial (sobre la administración del Estado, de 1956).

La Constitución limita los poderes de decisión de los secretarios de Estado y altos funcionarios de la administración federal. Los secretarios de Estado, especialmente, no tienen los mismos poderes que los ministros del régimen anterior, aunque hayan recibido competencia para dictar reglamentos, ordenanzas, circulares y decisiones. La limitación consiste en que esas disposiciones jurídicas tienen un contenido menor y en que sus autores tienen menor libertad de reglamentación: las disposiciones de los secretarios de Estado no sólo están subordinadas a las leyes y disposiciones de la Asamblea Popular Federal; también lo están a los reglamentos y disposiciones del Consejo Ejecutivo Federal.

Las relaciones que la administración federal puede tener con las administraciones de las Repúblicas federadas son características de su estatuto y competencia, sobre todo después de la modificación aportada al estado de cosas instaurado por la Constitución de 1946: la nueva Constitución no conoce ya la división de los órganos administrativos federales en "órganos federales generales" y "órganos federales-republicanos" y no otorga a la administración federal el derecho de dirigir la administración de las Repúblicas.

Sus competencias respectivas están delimitadas con precisión y son relativamente independientes entre sí. El secretario de Estado federal no conserva más que el derecho de anular o abrogar las disposiciones ilegales de los órganos de la administración de las Repúblicas federadas en cuestiones de la competencia exclusiva de la Federación, pero cuya ejecución ha sido confiada a los órganos de las Repúblicas federadas por una ley o un reglamento federal. La Ley sobre la administración del Estado de 1956 ha ampliado un poco la competencia de la administración federal sin establecer ningún

derecho jerárquico respecto a la administración de las Repúblicas.

El uso de estos derechos es relativamente excepcional, por el pequeño número de cuestiones de esta naturaleza. Los órganos administrativos federales no son —y no podrían ser— indiferentes en lo que se refiere a la legalidad de la gestión administrativa de las Repúblicas, sobre todo cuando se trata de disposiciones contrarias a la Ley y demás prescripciones federales. Pero, si han comprobado una ilegalidad, los secretarios de Estado federales deben advertir al Consejo Ejecutivo Federal, a fin de que éste tome las medidas autorizadas por la Constitución.

Finalmente, es aplicado el principio constitucional del control de la legalidad de las disposiciones de los órganos administrativos: el Consejo Ejecutivo Federal está encargado de ese control y tiene derecho a anular o abrogar toda disposición ilegal que emane de un órgano administrativo federal cualquiera. Por otra parte, las secretarías de Estado y demás órganos federales autónomos están sujetos al control administrativo (procedimiento administrativo no contencioso) y al control judicial. En principio, es posible recurrir contra toda disposición del secretario de Estado que regule una cuestión administrativa, y es el Consejo Ejecutivo Federal el que estatuye sobre el recurso. Igualmente los ciudadanos, tanto como las instituciones y las organizaciones, pueden entablar un procedimiento contencioso-administrativo contra un acto administrativo emitido en segunda instancia por el secretario de Estado o contra una de esas disposiciones en última instancia, siempre que se consideren perjudicados en sus derechos o sus intereses por una disposición semejante. Los tribunales ordinarios son competentes para conocer esos asuntos contencioso-administrativos.

IX. LOS ÓRGANOS DE LAS REPÚBLICAS POPULARES

34. DERECHOS Y DEBERES DE ESTOS ÓRGANOS

Los derechos y deberes de los órganos de las Repúblicas Populares están definidos en las Leyes constitucionales de estas Repúblicas.

Estos órganos son competentes:

a) Para asegurar el desarrollo planificado de la economía de la República federada, dentro del marco general del sistema económico de Yugoslavia y del plan económico federal;

b) Para plantear las reglas generales en materia de educación, de salubridad pública y de política social y para realizar las condiciones necesarias al desarrollo de los servicios sociales;

c) Para organizar y garantizar el ejercicio de los derechos de autogobierno de los productores en la economía; los derechos del pueblo trabajador en el seno de las colectividades locales; la libertad y los derechos democráticos de los ciudadanos; los derechos de las minorías nacionales;

d) Para asegurar, en el territorio de la República federada, la unidad del orden jurídico, velando por el respeto de la legalidad y la aplicación uniforme de las leyes; organizar la justicia; armonizar las actividades de los diferentes comités populares; velar por el mantenimiento del orden público.

35. LA ASAMBLEA POPULAR DE LA REPÚBLICA

La Asamblea Popular es el cuerpo representativo supremo de la República federada, al mismo tiempo que el órgano supremo del poder. Ejerce sus atribuciones directamente o mediante sus órganos ejecutivos.

Está subordinada, por una parte, a la Constitución de la República federada y, por otra, a la Constitución y las leyes federales. Elegida para un periodo de cuatro años, puede en determinadas condiciones decidir su propia disolución antes de expirado el término; puede igualmente prolongar su mandato.

Las Leyes constitucionales de las Repúblicas definen la competencia de la Asamblea Popular en los mismos términos que la Ley constitucional federal emplea para definir la de la Asamblea Federal. Esta competencia se extiende a las materias siguientes:

- a) Revisión de la Constitución y votación de las leyes de la República;
- b) Establecimiento del plan económico y del presupuesto de la República federada; medidas relativas a su ejecución;
- c) Elección y revocación de los miembros del Consejo Ejecutivo, de la Corte Suprema y demás cuerpos administrativos;
- d) Decisiones políticas fundamentales que determinen la orientación general de las labores del Consejo ejecutivo y de la administración;
- e) Amnistía, *referendum*, control y protección de los comités populares, etcétera.

La Asamblea ejerce su competencia por vía de las leyes, declaraciones, resoluciones y decisiones.

La Ley es la disposición más importante de la Asamblea. El derecho a legislar pertenece exclusivamente a la Asamblea Popular federativa y a las Asambleas de las Repúblicas federadas. Como las leyes federales, las leyes de las Repúblicas son de tres categorías:

- a) Las leyes exclusivas;
- b) Las leyes complementarias, promulgadas para desarrollar y completar cuestiones reglamentadas por las leyes fundamentales federales;
- c) Las leyes votadas en aplicación de los principios planteados por las leyes generales federales.

El problema de la competencia legislativa de las Repúblicas populares se plantea no sólo respecto a las leyes federales, sino también en relación con las deci-

siones de los comités populares. La Ley constitucional de las Repúblicas enumera, desde este punto de vista, las cuestiones que no pueden reglamentarse sino por una ley; en estas cuestiones, los comités populares no pueden dictar prescripciones más que si son autorizados por una ley. En las demás materias, los comités populares pueden, por el contrario, dictar prescripciones sin autorizaciones legislativas, pero con la condición de que estas prescripciones completen la ley fundamental o apliquen los principios planteados por una ley general.

Las asambleas populares tienen la misma estructura, organización, papel y métodos de trabajo que la Asamblea Popular Federal. Especialmente, son bicamarales, compuestas por un Consejo de la República y un Consejo de Productores.

El Consejo de la República está compuesto por diputados elegidos por sufragio universal, igual y directo: constituye la Cámara política. El Consejo de Productores es elegido siguiendo los mismos principios que el Consejo de Productores federal. De igual manera, los diputados elegidos para el Consejo de la República son también miembros por derecho del Consejo de su comuna, mientras que los miembros del Consejo de Productores pertenecen por derecho al Consejo de Productores del comité popular comunal que los ha elegido.

Las mismas reglas se aplican a la competencia de estas dos Cámaras y a sus relaciones mutuas. Lo mismo sucede con los conflictos que puedan surgir entre ellas.

Sesionan por separado y no deliberan en sesión común sino en relación con ciertas cuestiones limitativamente enumeradas.

La competencia común de las dos Cámaras se refiere especialmente: a la revisión de la Constitución, al establecimiento del plan económico y del presupuesto, a la votación de leyes relativas a la economía, al trabajo y la seguridad social. Todas las demás cuestiones son reglamentadas por el Consejo de la República. El Consejo de Productores posee una competencia propia que le permite imponer ciertas obligaciones a los organismos

económicos y a los órganos de la administración económica; puede, además, hacerles recomendaciones.

36. EL CONSEJO EJECUTIVO

El Consejo Ejecutivo de la República federada es el único órgano ejecutivo directo de la Asamblea Popular. Ésta le confía, con la representación de la República, la función de asegurar la aplicación de las leyes, de controlar la actividad de los órganos administrativos, de comprobar la legalidad de las disposiciones de los comités populares y las instituciones de autogobierno, así como de reglamentar determinadas cuestiones de carácter estrechamente ejecutivo.

La Asamblea elige el Consejo Ejecutivo entre los miembros del Consejo de la República; fija el número de sus miembros, con la reserva del mínimo constitucional (que varía de 10 a 15).

El Consejo Ejecutivo es elegido por el mismo periodo que la Asamblea Popular, pero ésta puede revocarlo o revocar a algunos de sus miembros antes del término de sus funciones.

El presidente del Consejo Ejecutivo es, de hecho, un simple *primus inter pares*. Sin embargo, dispone de un derecho que refuerza su situación en el seno del Consejo, como es el caso del presidente del Consejo Ejecutivo Federal: puede decidir la suspensión de la ejecución de un acto del Consejo Ejecutivo, pero está obligado a presentar de inmediato la cuestión litigiosa a la Asamblea, la única competente para tomar una decisión definitiva.

La competencia del Consejo es determinada por la Constitución. Puede ser ampliada por la ley. En tanto que órgano ejecutivo político de la Asamblea, el Consejo ejerce las atribuciones siguientes:

a) Cuida de la ejecución de las leyes, del plan económico y demás disposiciones de la Asamblea, así como de las leyes y otras resoluciones de la Asamblea Fede-

ral, los reglamentos federales y otras decisiones del Consejo Ejecutivo Federal;

b) Emite directivas administrativas, nombra y releva de sus funciones a los secretarios de Estado de la República Popular y a otros altos funcionarios; fija los principios generales de la organización y el funcionamiento de las instituciones autónomas; emite las directivas referentes a la organización y gestión de la administración local; toma las medidas necesarias al desarrollo de la administración y vela por la aplicación del estatuto de los funcionarios; crea órganos administrativos y define su competencia y sus estatutos; abroga y anula las disposiciones ilegales de la administración; aprueba los estatutos de los comités populares, etcétera;

c) Elabora los proyectos de leyes; establece el proyecto del plan económico y el del presupuesto de la República; promulga leyes; organiza las elecciones en la Asamblea o en una de sus Cámaras; procede a la disolución de la Asamblea, en los casos previstos por la Constitución;

d) Ejerce el derecho de gracia de acuerdo con la Ley; dispone de los fondos de reserva del presupuesto y realiza otros actos correspondientes a sus funciones de cuerpo ejecutivo supremo de la República.

Estatuye, generalmente, en sesión plenaria; pero puede igualmente formar comités y comisiones para la elaboración y redacción de determinados proyectos o para el estudio de problemas determinados. Puede, además, confiar a estos comités y comisiones la función de tomar decisiones concretas.

Sus decisiones revisten normalmente la forma de reglamentos. Pero el Consejo actúa también por vía de resoluciones, circulares y decisiones. Todos sus actos deben ser dictados conforme a las leyes de la República, las leyes y reglamentos federales, así como a las demás disposiciones del Consejo Ejecutivo Federal.

Además de las atribuciones enunciadas, el Consejo Ejecutivo controla la legalidad de las disposiciones de los comités populares. Puede abrogar o anular estas dis-

posiciones cuando estima que son ilegales. Pero —y esto constituye una notable innovación— el comité popular puede presentar a la Asamblea Popular un recurso por violación de su competencia autónoma.

37. LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA

Lo mismo que la administración federal, la administración de las repúblicas federadas vio sensiblemente reducidos sus poderes como consecuencia de la vigorización de la autonomía de las organizaciones económicas y las instituciones de gestión social.

La administración de las Repúblicas se organiza sobre el modelo de la administración federal. Las secretarías de Estado son sus órganos esenciales; pero también hay secretarías del Consejo, direcciones autónomas, instituciones administrativas y otros órganos de la administración. Una de las originalidades está en la existencia de consejos en los terrenos de la educación, la ciencia y la cultura, así como en el de la salubridad pública y la política social.

En todas las Repúblicas existen tres secretarías de Estado, creadas por la Constitución misma: Interior, Finanzas, Justicia. Nuevas leyes pueden crear otras secretarías.²

Los demás órganos administrativos, instituidos por las leyes y reglamentos de los consejos ejecutivos, son: nueve secretarías del Consejo ejecutivo, diez instituciones administrativas, así como las direcciones, comisiones, etc., cuyo número es variable, según la extensión de las repúblicas federadas y en función de otros factores económicos o particularidades locales.

El estatuto de los secretarios de Estado y otros secretarios, directores y jefes de los órganos administrativos no difiere, en cuanto a su naturaleza jurídica, de

² Cf. "L'organisation de l'administration d'Etat des Républiques fédérées, unités autonomes, arrondissement et communes", *Le Nouveau Droit Yougoslave*, núm. 2, 1956, pp. 27-32.

los de los secretarios de Estado y funcionarios federales correspondientes. Sin embargo, la administración de las repúblicas no incluye secretarías de Relaciones Exteriores ni de la Defensa Nacional y los secretarios de Estado no son obligatoriamente diputados; con frecuencia son funcionarios.

Los consejos de educación, cultura, salubridad pública y política social son cuerpos colegiados y órganos típicos de la administración de las repúblicas. Están compuestos, por una parte, por representantes elegidos y revocables de las instituciones autónomas y las asociaciones profesionales y, por otra, de ciudadanos que se han distinguido por su actividad social y que son nombrados y revocados por el Consejo Ejecutivo. Comprenden un presidente y un secretario empleado; se designan por el Consejo Ejecutivo. El secretario dirige administrativamente y ejerce ciertas funciones administrativas organizadas en la secretaría del Consejo.

Estos consejos son del mismo "tipo" que los consejos del autogobierno local; son definidos como los órganos ejecutivo y administrativo. Por otra parte, los consejos presentan al mismo tiempo los caracteres de un órgano de Estado y los de un cuerpo de autogobierno social. Esto lo subrayan las constituciones de las repúblicas, al precisar que se establecen para ejercer "funciones de gestión social y de interés general en los terrenos de la educación, la cultura, la salubridad pública y la política social, así como para resolver determinadas cuestiones administrativas de la competencia de los órganos del poder".

Los consejos actúan como secretarías de Estado y poseen los mismos poderes; pero, en tanto que órganos ejecutivos, han asumido ciertas funciones en detrimento del Consejo Ejecutivo.

Los órganos administrativos de las repúblicas actúan mediante reglamentos, ordenanzas, circulares y decisiones. Están encargados de aplicar no sólo las leyes de la república, sino también las leyes federales, si esta aplicación les ha sido confiada por las disposiciones federales —legislativas o reglamentarias.

Los órganos administrativos funcionan en virtud y dentro del marco de estas leyes y prescripciones y de acuerdo con las directivas generales de los consejos ejecutivos de las repúblicas federadas. La administración de las repúblicas está sujeta, lo mismo que la administración federal, a un control de legalidad confiado, por una parte, al Consejo Ejecutivo de la República y, por otra, a los tribunales (contencioso-administrativo).

X. LAS COLECTIVIDADES LOCALES AUTONOMAS

38. LA COMUNA Y EL DISTRITO

Confirmado la evolución ya lograda, la Constitución yugoslava de 1953 hizo del autogobierno comunal la institución de base del sistema social y político. Enuncia especialmente los dos principios siguientes: 1) "El autogobierno del pueblo trabajador en la comuna y el distrito" constituye, con la propiedad social de los medios de producción y la autogestión de los productores en la economía, la base del sistema social y político; 2) "Los comités populares son los órganos de base del poder del pueblo trabajador."

Como corolario, la Constitución añade que "la Federación y las repúblicas populares no asumen otras funciones que las que les son expresamente conferidas por la Constitución federal y las constituciones de las repúblicas". En otros términos, los órganos centrales sólo tienen competencia de atribución.

El régimen jurídico elaborado en el curso del periodo de 1946 a 1952, anterior a la promulgación de la ley constitucional, hacia del distrito el centro de gravedad del autogobierno local. El comité popular de distrito gozaba de amplios derechos autónomos, no sólo en el terreno de las funciones políticas y administrativas, sino en el de las funciones económicas y sociales.

Pero esta tendencia favorecía una especie de centralismo burocrático dentro de la circunscripción y sofocaba el desarrollo del autogobierno en la comuna.

Pero, gracias a las discusiones animadas y las controversias que encontraron eco en la prensa cotidiana y en las revistas, de 1953 a 1955 se afirmó cada vez más la idea de que la verdadera célula elemental de la vida social y económica es la comuna y que el autogobierno debe ser construido sobre una base comunal.

Las resistencias a esta última concepción eran mo-

tivadas —y lo son todavía en algunas ocasiones— por el desarrollo relativamente insuficiente del país y sobre todo de algunas regiones. Insuficiencia de orden esencialmente económico, pero acompañada por un subdesarrollo cultural que influía, en último término, en la línea de conducta política de los hombres. Esta comprobación motivaba cierta reserva —fundada en una apreciación realista de las cosas— a la idea de conferir a la población de la comuna las principales responsabilidades en la gestión de los asuntos públicos.

Las concepciones que prevalecen actualmente son una transacción entre ambas tendencias: el autogobierno local descansa en la autonomía comunal, pero el distrito conserva importantes funciones y algunos derechos sobre la comuna misma. Solución tanto más legítima cuanto que el distrito es concebido como una colectividad de comunas autónomas.

La comuna es definida como "la organización política y territorial básica del autogobierno del pueblo trabajador, y la colectividad social y económica básica de la población que vive en su territorio".

El resorte principal del autogobierno comunal es el comité popular; pero, a su lado, hay otros organismos semi-estatales, semi-sociales o instituciones puramente sociales, que ejercen funciones asumidas anteriormente por el Estado. Entre éstos figuran los comités locales, a los cuales nos referiremos inmediatamente, y las diversas instituciones autónomas encargadas de las cuestiones de alojamiento y de las cuestiones sociales, en el territorio de la comuna.

El comité popular y los demás órganos del autogobierno comunal son elegidos por sufragio directo, secreto, igual y universal. Las asambleas locales de electores y el *referendum* marcan el lugar de la democracia directa o semi-directa en la comuna. Conviene señalar que este nuevo estatuto comunal se integra en un proceso general de desestatización. Esto explica que el autogobierno local no abarque ni la economía, ni la instrucción pública, ni la cultura, ni una serie de "ser-

cios sociales", confiados a la autogestión de los productores y a la gestión social.

Esto da al autogobierno yugoslavo dos rasgos característicos: el primero es la democratización del mecanismo del poder y de la gestión; procede del autogobierno local clásico. El segundo resulta de que el autogobierno yugoslavo se realiza en un sistema de democracia socialista, donde se realiza, con "la liberación del trabajo", todo un proceso de socialización de las funciones que pertenecían anteriormente al Estado.

El gran principio sobre el cual se funda la autonomía comunal es que "la comuna administra todos los asuntos públicos, con excepción de aquellos que la Constitución y las leyes confían al distrito, a la República popular y a la Federación".

Además, el distrito no es ni un representante del poder central, ni una simple "instancia administrativa de segundo orden". Es una institución autónoma.

Lo que caracteriza la situación de la Comuna autónoma en Yugoslavia es que no se opone al Estado. Es más bien un elemento del nuevo Estado, que deja de ser Estado, en el sentido clásico del término, a medida que se transforma en democracia socialista, es decir, en un sistema de autogobierno de ciudadanos socialistas libres.

Las funciones de la Comuna son las siguientes:

1) La Comuna está encargada de armonizar los intereses privados de los ciudadanos y los intereses generales de la sociedad, garantizando a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y políticos;

2) Debe crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las fuerzas de producción y el mejoramiento constante del nivel de vida y del nivel cultural en su territorio; orienta el desarrollo económico y distribuye la parte del ingreso nacional producido en su territorio en función de las necesidades económicas, culturales y sociales de sus habitantes;

3) Administra el dominio público comunal (caminos, jardines públicos), así como los bienes sociales que le han sido confiados; dispone libremente de los ingresos

producidos por éstos; fija las obligaciones de las organizaciones económicas respecto a la comuna; recauda algunos impuestos; protege la propiedad individual y social;

4) Asegura la ejecución de las leyes y reglamentos, en la medida en que esta ejecución no ha sido expresamente reservada a la competencia de otros órganos;

5) Debe asegurar la protección y el mejoramiento de la salubridad pública, organizar la enseñanza general obligatoria y la enseñanza profesional, crear las condiciones necesarias para la expansión de la cultura, desarrollar la protección social, velar por el orden público y la paz en los límites de su territorio;

6) Procede al estudio de las cuestiones que son competencia del distrito, de la República popular y de la Federación o de los organismos autónomos; hace proposiciones con vista a su reglamentación y participa en su solución, conforme a la ley.

La comuna dispone, para estos fines, de medios de acción que pueden clasificarse según las siguientes categorías:

1º *Medios materiales*: la comuna posee sus propios ingresos garantizados por la ley;

2º *Medios funcionales*: estipula libremente su plan social y su presupuesto, funda sus empresas económicas y sus instituciones comunales, culturales, pedagógicas y sociales;

3º *Medios legislativos y jurídicos*: dicta reglamentos obligatorios, cuyas prescripciones pueden ir provistas de sanciones administrativas;

4º *Medios administrativos*: asegura directamente la ejecución de las leyes y demás actos estatales, poniendo en movimiento, a este efecto, los procedimientos administrativos y penales previstos;

5º *Medios de autoadministración*: la comuna determina por sí misma la organización y el funcionamiento de sus órganos e instituciones; nombra a sus funcionarios; intenta los recursos previstos contra los actos y reglamentos estatales que atentan contra sus derechos;

6º *Medios de protección de la legalidad general*: la

comuna puede anular o abrogar los actos ilegales de las organizaciones económicas y demás instituciones encargadas de los servicios sociales (escuelas, hospitales, instituciones artísticas y culturales, etcétera).

El distrito es una organización de autogobierno en segundo grado. Es definido por la Constitución y el Estatuto como "una organización política y territorial de autogobierno del pueblo trabajador y una comunidad social y económica de las comunas y la población del distrito". Es, para el pueblo trabajador de las comunas, el medio de ejercer su autogobierno en las cuestiones que interesan a varias comunas, bien mediante la elección de representantes al Comité popular y demás órganos del distrito o, directamente, a través de las reuniones de electores o del *referendum*.

Las ciudades no tienen, desde 1955, gobierno propio. Se confunden hoy más o menos plenamente con los distritos en los cuales están situadas. Aunque ni la Constitución ni las leyes hagan esta distinción, existen en realidad en Yugoslavia dos tipos de distritos: los del tipo rural y los del tipo urbano. Las ciudades yugoslavas (de más de 80 mil habitantes) constituyen, de hecho, no comunas sino distritos (con otras comunas rurales); estas ciudades se dividen en comunas ciudadanas. Hay actualmente 12 distritos de este tipo, cuyos comités populares tienen derechos un poco más amplios que en los demás distritos. Esto es necesario para resolver de una manera uniforme las cuestiones de interés común a todas las comunas en las cuales se fracciona la ciudad. Además, puede existir un Consejo especial: el Consejo urbano (hay diez).

Las funciones generales confiadas al distrito son esencialmente político-administrativas; son las funciones clásicas del Estado, a las cuales hay que añadir ciertas funciones económicas, culturales y sociales. Estas funciones pueden clasificarse de la manera siguiente:

1) El distrito vela por la aplicación de los principios sociales y políticos fijados por la Constitución, la realización de los derechos individuales y políticos de los

ciudadanos y el mantenimiento de la seguridad pública;
2) Fija su propia organización y la de las instituciones que funcionan en su seno;

3) Orienta el desarrollo económico y crea las condiciones necesarias para la expansión de la producción y la economía en la totalidad de su territorio; administra la propiedad social que le ha sido encomendada y dispone libremente de los ingresos que ésta le procura;

4) Armoniza la actividad de las instituciones autónomas con los intereses generales de la sociedad; asume la ejecución de las leyes y reglamentos en los casos en que es competente al efecto; contribuye al desarrollo de las comunas insuficientemente desarrolladas;

5) Resuelve libremente y por su propia iniciativa las cuestiones que presentan un interés general para todas las comunas de su territorio; controla la legalidad de la gestión de las comunas; ejerce ciertos derechos de control sobre la actividad de las organizaciones e instituciones del distrito;

6) Asume la protección y el mejoramiento de la salubridad pública; se ocupa de las escuelas y actividades pedagógicas de interés general.

7) Estudia, en lo que le afectan, las cuestiones de competencia de la República popular y la Federación, así como de las organizaciones autónomas; presenta proyectos para su reglamentación y participa en su solución; examina las cuestiones de competencia de las comunas.

Los poderes correspondientes a estas diversas competencias son ejercidos por el comité popular y los demás órganos administrativos y organizaciones del distrito, según las reglas previstas por la ley y estatuto del distrito.

Como la comuna, el distrito dispone de medios materiales, funcionales, legislativos, jurídicos y administrativos. Además, tiene los mismos derechos que las comunas, por lo que se refiere a la auto-organización, la defensa del autogobierno y el control de la legalidad.

Los medios administrativos de los que dispone son, sin embargo, más limitados que los de la comuna. Esta

es, en efecto, según un principio general que hemos mencionado, el órgano de derecho común del procedimiento administrativo, mientras que el distrito no posee sino competencias de atribución. Pero siempre es competente en segunda instancia, ya que el derecho de apelación contra los actos administrativos es un principio absoluto del sistema jurisdiccional yugoslavo.

39. LOS COMITÉS POPULARES Y SU ORGANIZACIÓN

Los comités populares son las instituciones políticas fundamentales del autogobierno de las comunas y los distritos.

Son los órganos supremos del poder de la comuna o del distrito, dentro del límite de los derechos y deberes fijados por la Constitución y las leyes locales. Esta expresión, "órganos supremos del poder", tiene un doble significado. Indica, antes que nada, la supremacía del comité popular en el sistema del poder local. Por otra parte, subraya el carácter absoluto de la autonomía administrativa de la comuna. Las consecuencias de este principio son múltiples. El comité popular no está sujeto a ninguna tutela de los órganos centrales; ningún órgano ni agente del poder central se inmiscuye en el funcionamiento del poder comunal, ni ejerce control sobre éste. Por otra parte, todos los órganos de la administración del Estado en la comuna o el distrito están subordinados al comité popular. En el territorio de la comuna y del distrito, ningún órgano administrativo puede estar directamente subordinado al poder central —republicano o federal— sino en la estricta medida en que la ley de los órganos de la administración lo prevea y únicamente dentro del marco de las competencias de la República o de la Federación.

Las administraciones centrales no existen prácticamente, con excepción de la milicia popular, encargada de la seguridad pública. La milicia popular es una institución de la República popular y del distrito, de la cual se sirve el comité popular de la comuna para ase-

gurar ciertas tareas de su competencia. Hay que mencionar, además, los servicios de la seguridad del Estado —una función puramente federal— que forman parte de la organización administrativa del distrito, pero que están subordinados, en algunas de sus actividades, a los órganos centrales, más que a los demás órganos de administración local.

El comité popular de la comuna es el órgano básico del poder del pueblo trabajador yugoslavo. Este principio se origina en la concepción del autogobierno en vigor en Yugoslavia. La autonomía de la comuna y el distrito no son ni autonomía administrativa ni autonomía de una colectividad política considerada inferior al Estado. El dualismo histórico entre el poder autónomo y el poder del Estado desaparece para dar lugar a un sistema único y general de autogobierno, cuya base son las comunidades locales desde el triple punto de vista orgánico, político y constitucional. De acuerdo con la esencia misma de la democracia, el autogobierno es una institución que surge de ella. Es la institución más cercana al pueblo, el instrumento primario mediante el cual éste ejerce su soberanía.

La organización de los comités populares descansa en los dos principios constitucionales siguientes:

1) El comité popular de la comuna es el cuerpo representativo directo del pueblo trabajador; comprende dos cámaras. El Consejo comunal es elegido por sufragio universal directo de los ciudadanos mayores de 18 años. Desde 1957, el comité popular tiene una segunda cámara —el Consejo de Productores—. Se ha invocado, en favor de esta solución, la importancia creciente de la comuna y la extensión de sus funciones. Desde fines de 1955 había ya 95 consejos de productores comunales, siendo el número total de comunas en Yugoslavia de 1 207. El número de distritos es, en total, de 100.

El comité popular de distrito es también un cuerpo representativo bicameral. El Consejo de distrito es, desde 1952, la cámara política, elegida por sufragio directo de los ciudadanos. El Consejo de Productores

es elegido igualmente por sufragio directo, pero por los productores que votan en sus organizaciones económicas (empresas, cooperativas, etcétera).

Las elecciones se efectúan por escrutinio uninominal. Esta forma de elección permite organizar la responsabilidad política directa de los representantes, mediante el otorgamiento a los electores del derecho de revocar a sus elegidos.

Algunos estimaban, desde 1955, que el sistema de elección del comité popular de distrito debía ser revisado y que había que sustituirlo por elecciones indirectas. Los consejos de distrito serían elegidos por los comités populares de las comunas o por los consejos municipales, cuando existieran; los consejos de productores por los cuerpos representativos de las organizaciones económicas o por los consejos de Productores de las comunas, una vez que éstos fueran instituidos. Esta reforma se realizó; se funda en la idea de que el autogobierno local es esencialmente de base comunal. No es evidente, sin embargo, que la elección del comité popular de distrito por sufragio directo atente contra el principio de autogobierno local. Pero siempre se sostiene, en principio, que la elección directa es más democrática y es concebida como tal por la mayoría de los ciudadanos. La introducción del principio de delegación se limita a la elección del comité popular del distrito por las comunas.

2) El comité popular funciona conforme a las reglas del gobierno de asamblea. En su calidad de cuerpo representativo, es el titular de todos los derechos y deberes de la comuna. Asume, en consecuencia, "la función legislativa y la función ejecutiva". Pero el comité popular no ejerce todas las funciones por sí mismo, en sesión plenaria. Reservándose las funciones esenciales, delega las demás a varias comisiones, que llevan el nombre de consejos y están compuestas por miembros del comité popular o por otros ciudadanos. En cuanto a la función administrativa, está confiada a órganos que constituyen, guardando las proporciones, el equivalente de las secretarías de Estado y las insti-

tuciones administrativas de la Federación y las repúblicas populares. Por el contrario, la comuna y el distrito no poseen un órgano colegiado equivalente a los consejos ejecutivos.

La posición central y predominante del comité popular es asegurada por cuatro principios fundamentales:

a) Tiene competencia exclusiva para ejercer el poder reglamentario, resolver sobre el plan social y el presupuesto, elaborar los planes de urbanismo, sin contar con las demás atribuciones que le son fijadas por las leyes y el estatuto;

b) Elige, además de su presidente y vice-presidente, a todos los miembros de los consejos y nombra a todos los funcionarios importantes;

c) Elabora el estatuto del distrito o de la comuna, estatuto que determina su organización interior y dispone la creación de diversas instituciones administrativas y autónomas, así como de las empresas económicas que dependen de ellas;

d) Fija los principios de gestión a los cuales deben ajustarse todos los órganos y todas las instituciones de la comuna y del distrito; puede anular sus actos y reemplazarlos en la reglamentación de ciertas cuestiones de su competencia (con excepción de las que deben ser resueltas según el procedimiento administrativo).

El comité funciona a la manera de un pequeño parlamento. Posee comisiones permanentes, que proceden al estudio previo de todos los proyectos acerca de los cuales debe pronunciarse y le presentan informes. Como todos los representantes elegidos en Yugoslavia, sus miembros gozan de inmunidad.

El número de los consejos existentes en la comuna y el distrito es relativamente elevado. Cada comuna posee, como promedio, doce consejos, con las siguientes competencias: administración general, economía, finanzas y planificaciones, asuntos comunales, viviendas, enseñanza, educación, cultura, salubridad pública, seguro social, protección de la madre y el niño, trabajo y relaciones profesionales. El distrito, por regla general, posee nueve atribuciones que son muy semejantes a las

de las comunas, con la diferencia de que no hay Consejo para las cuestiones de la vivienda ni para las cuestiones comunales, ni la protección de la madre y el niño.

Cada Consejo se compone de un presidente y de 6 a 10 miembros; su papel es preparar los proyectos de reglamentos y ordenanzas del comité popular, enviar las indicaciones de trabajo a la administración y, mediante autorización, dictar ciertos reglamentos generales en forma de ordenanzas y coordinar el mecanismo del autogobierno social.

La estructura de la administración local depende, evidentemente, de la importancia y la complejidad variables de las diversas comunidades locales. Encontramos instituciones de diferentes tipos, que engloban órganos administrativos bajo la dependencia directa del comité e instituciones semi-autónomas o completamente autónomas. Una ley de 1956 tiende a otorgar cierta autonomía a los órganos administrativos mismos y a los funcionarios que los componen. Estos órganos poseen el derecho de tomar disposiciones administrativas, de efectuar inspecciones, de reglamentar las cuestiones administrativas y de poner en práctica el procedimiento administrativo. Los agentes de los comités populares, que ostentan la distinción de funcionarios públicos, tienen garantizada su independencia respecto del comité popular.

El comité popular posee dos funcionarios permanentes principales. El primero es el presidente, elegido por los consejeros entre ellos mismos. Su situación y sus poderes lo distinguen claramente del "alcalde" de la comuna francesa y del presidente de los consejos locales ingleses. No sólo se encarga de dirigir las reuniones del comité popular y de representar a la comuna o al distrito. Sin ser ni un órgano del ejecutivo ni el jefe de la administración, debe controlar la legalidad y coordinar la actividad de todos los órganos e instituciones en la comuna local, sin tener el derecho, no obstante, de inmiscuirse en su gestión ni de darles órdenes imperativas. No tiene un campo propio de actividad ad-

ministrativa, pero es responsable ante el comité popular de la actividad, tan diversa y compleja, de las instituciones y órganos locales, que debe realizarse conforme a las leyes y decisiones del comité popular, con continuidad y eficacia y sin tropiezos internos.

El segundo funcionario es el secretario del comité popular. Mientras que el presidente es elegido y pertenece a la categoría de los funcionarios políticos, el secretario es nombrado por el comité pero no entre sus miembros; es el más alto funcionario administrativo. Es el jefe jerárquico de la administración, en la cual debe asegurar directamente la legalidad, la eficacia y la continuidad.

En los distritos de tipo urbano, existe un cuerpo representativo particular, el consejo de la ciudad, compuesto, por una parte, por miembros de los comités populares y las diversas comunas que forman el conjunto y, por otra parte, miembros del comité popular del distrito. Sin embargo, en los distritos totalmente urbanos, cuyos límites se confunden exactamente con los del conglomerado de comunas, se encomienda al propio comité de distrito que actúe como Consejo de la ciudad.

Las atribuciones del Consejo de la ciudad están limitadas y definidas con precisión. Establece el plan de urbanismo, reglamentan los servicios públicos y las actividades del público (servicios de aguas y alcantarillado, sistema eléctrico, puentes y caminos, cementerios, circulación, alojamiento, etc.). Puede, igualmente, crear instituciones comunales. El Consejo de la ciudad no tiene calidad de persona moral, no posee ni presupuesto propio ni aparato ejecutivo ni administrativo. Los créditos necesarios para el financiamiento de su actividad son asegurados por el plan y el presupuesto del distrito o de la comuna. Por regla general, la ejecución de sus decisiones corresponde a los órganos del distrito. Finalmente, es el comité popular de distrito el que controla la legalidad de sus actos.

40. EL CONTROL DEL AUTOGOBIERNO LOCAL

¿Cuáles son los poderes de los órganos superiores o centrales respecto al autogobierno local? En general, se limitan a un simple control de la legalidad.

Por lo que se refiere al comité popular de la comuna, cabe señalar que este control no es ejercido por la República, sino por el distrito. Es el comité popular de distrito el que controla a los comités populares de las comunas.

El control sobre los comités populares de distrito es ejercido por la República, que interviene como una institución autónoma en tercer grado y no como órgano del poder central. Es la Asamblea de la República la que tiene competencia a este efecto. El Consejo ejecutivo y los órganos administrativos de la República no son competentes en principio sino en relación con actos que emanen, no del comité popular mismo, sino de los órganos administrativos del distrito.

De cualquier manera, un acto ilegal emitido por un Consejo local o un órgano administrativo no puede ser abrogado sino por su propio comité popular, si se trata de la ejecución de los reglamentos locales. El Consejo o el órgano cuyo acto ha sido anulado o abrogado tiene derecho al recurso.

Este sistema excluye toda idea de tutela o de co-gestión de las diferentes colectividades entre sí. Cada comité popular posee sus propias atribuciones, dentro del marco de las cuales estatuye con plena libertad. No hay distribución del poder entre ellos.

Las competencias propias de la comuna son las más amplias, como hemos visto. La comuna goza, en efecto, de una competencia "primaria", que es una verdadera competencia de derecho común y que se extiende a todas las funciones de la vida económica, social y cultural, englobando todo lo que tiene por objeto favorecer el desarrollo de la comunidad y, de manera aun más general, todo lo que no ha sido expresamente reservado al distrito o a la República.

De acuerdo con el mismo principio de autonomía,

cada colectividad está capacitada para designar a sus propios órganos, sin intervención de las demás colectividades.

En algunos casos, sin embargo, es necesario el concurso de voluntades para realizar ciertos actos importantes o para la designación y revocación de determinadas categorías de funcionarios técnicos. Pero, en este caso, no se trata de un derecho general de inge- rencia y de influencia, sino solo de una autorización estrictamente definida, justificada por el hecho de que una función se ejerza en la intersección de los campos de actividad del distrito y la comuna o de la República popular y el distrito.

Hay casos, igualmente, en los cuales el comité de distrito puede realizar un acto o una función de la competencia del comité popular de la comuna: cuando éste no actúa en el momento oportuno o se abstiene de actuar. Este derecho se desprende del hecho de que el comité popular de la comuna ejerce, además de sus competencias propias, la función de hacer aplicar ciertas leyes y reglamentos de los órganos centrales y ciertas decisiones del mismo comité popular de distrito. Además, la noción jurídica de competencia reside, en Yugoslavia, en la idea de que una competencia constituye al mismo tiempo un derecho y una obligación. De hecho, este derecho de sustitución de acción no ha sido ejercido sino excepcionalmente; jamás ha recaído sobre asuntos comunales *stricto sensu*, sino sólo en cuestiones que excedían los límites del autogobierno comunal.

El sistema jurídico yugoslavo admite el "recurso para proteger el autogobierno". Contra todos los actos normativos, incluyendo las leyes y ordenanzas de los gobiernos de las repúblicas y del gobierno federal, el comité popular de la comuna tiene derecho a utilizar este recurso y a presentar, en último recurso, ante la asamblea popular de la República y ante la asamblea federal misma, la cuestión de la legalidad o la constitucionalidad de los actos que atenten contra los derechos autónomos de la comuna. Ésta es una consecuencia

de que el autogobierno comunal sea considerado como una categoría constitucional y de que la Constitución de 1953 lo garantice expresamente.

41. EL AUTOGOBIERNO POLÍTICO Y EL AUTOGOBIERNO SOCIAL EN LA COMUNA Y EL DISTRITO

Otras instituciones se relacionan con el autogobierno local: los *comités locales*, las *asambleas de electores* y el *referendum*.

La ampliación del territorio de ciertas comunas puede de parecer, a primera vista, poco compatible con la tendencia a la democratización. En las grandes comunas, los ciudadanos ven disminuir, al parecer, sus posibilidades prácticas de participar en la gestión de los asuntos públicos. Desde un punto de vista teórico, esta objeción sería válida si el autogobierno comunal fuera la única forma de democracia. Pero, en Yugoslavia, la democracia se realiza también mediante el autogobierno político y social.

La ampliación del territorio de las comunas es, precisamente, una consecuencia de la "desestatización", de la extensión del autogobierno social. Es dentro del sistema de la democracia socialista donde adquiere todo su valor la idea de Anatole France, según el cual "la mejor autoridad es siempre la más pequeña". No obstante, donde la autoridad y la dirección son necesarias —es decir, donde sirven a los intereses y las necesidades del hombre y de su comunidad más cercana—, un alejamiento demasiado grande de los centros de autoridad y de dirección puede conducir, igualmente, a una enajenación del poder del hombre o constituir, al menos, un obstáculo que impide al ciudadano realizar fácilmente ciertas tareas que le corresponden y le son beneficiosas. Por eso el estatuto establece la posibilidad de crear comités locales o rurales en determinadas localidades situadas en el territorio de las nuevas comunas.

El comité local es un órgano representativo que com-

prende a los miembros del comité popular elegidos en la localidad y a cierto número de otros miembros, elegidos por las asambleas de electores. El número de miembros varía de 5 a 9, según la importancia de la localidad.

Este organismo asume dos funciones esenciales:

- a) Acercar a la población local el *autogobierno* comunal;
- b) Administrar los asuntos de interés directo para la localidad.

En el ejercicio de su primera función, el comité tiene derecho a proponer al comité popular de la comuna los reglamentos y las medidas que estime oportunas; a colaborar en determinadas actividades del comité popular; a seguir la gestión de éste y a difundir sus decisiones entre los ciudadanos.

Para realizar su segunda tarea, se ocupa de algunos asuntos de interés puramente comunal, como el mantenimiento y la construcción de los caminos vecinales, de las calles de los poblados, fuentes y pozos públicos, utilización de los pastos locales, vigilancia de los campos, mantenimiento de los mercados locales, administración del cementerio, etcétera.

Los comités locales se parecen a los *skusptine* (asambleas) populares tradicionales, que se habían conservado en ciertas regiones de Yugoslavia como embriones o vestigios del autogobierno popular. No constituyen ni una instancia inferior del poder, ni un órgano ejecutivo local del comité popular de la comuna; representan una de las instituciones del autogobierno comunal, una manifestación de la democracia directa. Esto nos explica por qué los comités locales efectúan sus tareas conforme a las costumbres locales y apelan sobre todo a la conciencia y el consentimiento de los ciudadanos.

Para hacer más expeditos los asuntos puramente administrativos (entrega de certificados, servicio civil, etcétera) se destacan elementos del personal administrativo a estos comités por el comité popular de la comuna. Este último controla la actividad de los comi-

tés locales; puede anular y aprobar sus actos, por ilegalidad e inclusive por inoportunidad; debe reservar en el presupuesto comunal los recursos necesarios a su actividad.

Las *asambleas de electores* se originaron durante la guerra de liberación nacional y se transformaron en el curso del desarrollo del nuevo Estado. El nuevo estatuto de la comuna las ha conservado.

La asamblea de electores es la reunión pública de todos los ciudadanos mayores de edad que gozan del derecho de voto. Existe en las pequeñas aldeas, las localidades y los barrios urbanos. No es un órgano del poder, sino una institución democrática; su papel es doble: por una parte, controla la actividad de los comités populares de la comuna y del distrito y la del comité local; examina igualmente si los consejeros elegidos en la circunscripción donde funciona han cumplido bien o mal con su mandato. A este fin, los interpela para que rindan cuentas, les dirige amonestaciones, les presenta proposiciones e inclusive puede decidir la iniciación del procedimiento previsto por la ley para su revocación. Por otra parte, tiene un derecho de iniciativa y presentación de proyectos al comité popular. Éste está obligado a pronunciarse acerca de sus sugerencias y proposiciones y de informar acerca de las decisiones tomadas. La asamblea no dispone de ningún medio jurídico para imponer sus opiniones ni dar fuerza ejecutiva a sus proposiciones. Su influencia es, esencialmente, de naturaleza política; en su seno se forma la opinión pública y, gracias al derecho de revocación de los elegidos, posee los medios para sujetar a éstos a su confianza y establecer relaciones activas entre los electores y sus representantes.

Una tercera institución de democracia directa es el *referendum*. Esta institución clásica, introducida en 1952 por la ley sobre los comités populares, ha sido escasamente utilizada hasta ahora. El *referendum* no es nunca obligatorio. Las asambleas de electores pueden tomar la iniciativa, pero es el comité popular el que decide su organización. Si tiene lugar, la decisión

de los ciudadanos se impone al comité popular de la comuna.

Así, la estructura política del autogobierno yugoslavo es una combinación de elementos de democracia directa y de democracia indirecta. La democracia real debe realizar —como ya lo subrayaba Lenin— la unión del "parlamentarismo y la democracia directa". En este sentido se ha desarrollado el autogobierno yugoslavo. Especialmente las nuevas leyes y los estatutos de 1955 confirmaron y racionalizaron las instituciones existentes. Toda democracia real debe ser —como afirmaba Bergson— "una sociedad abierta"; abierta política e intelectualmente, es decir, compuesta por ciudadanos libres, conscientes y militantes, animados por la devoción al interés general. Debe ser abierta, igualmente, desde el punto de vista de la organización. Abierta a los ciudadanos que integra sin cesar y activamente en las filas de los que asumen su gestión.

Pero no hay que caer en la ilusión y creer que esta democracia abierta pueda, de inmediato, generalizarse en Yugoslavia. Los conflictos de clase, el desarrollo económico insuficiente, el retraso cultural, las tendencias particularistas le imponen limitaciones. No obstante, la victoria ganada en el plano doctrinal por la idea de una sociedad abierta sobre la teoría contraria, todavía bastante extendida actualmente, de una sociedad cerrada, bajo una dirección burocrática y administrativa, es una prueba de la vitalidad del sistema social y político de la Yugoslavia actual.

La organización de la comuna y del distrito se caracteriza no sólo por el autogobierno político, sino también por la gestión social (el gobierno social).

El sistema de propiedad social de los medios de producción que confía la gestión a los productores mismos sitúa a las organizaciones económicas en una posición autónoma. Pero debe mantenerse un lazo directo entre éstas y el comité popular. Este lazo está asegurado por el "plan económico", que determina las obligaciones impuestas a las organizaciones económicas respecto a

la comuna y el distrito, sin sobrepasar los límites más allá de los cuales se comprometería su funcionamiento y arrastraría al agotamiento de la fuente de la cual se alimenta el fondo de salarios y los recursos autónomos de las empresas.

Por otra parte, la comuna participa en la designación de los directores de las organizaciones económicas. Controla, además, la legalidad de la gestión de los consejos obreros y los comités de gestión de las empresas, así como la regularidad de los asuntos financieros. A la inversa, la comuna ofrece los recursos necesarios para la fundación o el desarrollo de nuevas empresas. Aporta su garantía a sus préstamos. Interviene en el establecimiento de los reglamentos de tarifas que fijan las normas de la remuneración de los obreros y empleados en las organizaciones económicas. Pero no posee ningún poder por lo que se refiere a la producción, el trabajo y el funcionamiento económico y administrativo de las empresas, cuestiones todas que corresponden a la competencia exclusiva de los consejos obreros.

La gestión social ha sido aplicada también a las instituciones de enseñanza y de cultura, así como a los demás servicios públicos. Estas instituciones han sido "desestatalizadas". Son no sólo autónomas sino independientes. No están regidas por el derecho administrativo sino por el nuevo derecho de la gestión social. El comité popular no posee respecto a ellas ningún derecho de tutela y menos un poder jerárquico. No puede ejercer, en principio, más que un simple control de legalidad sobre sus actos. Posee, no obstante, ciertos derechos un poco más amplios, que varían según que las instituciones dependan del presupuesto o aseguren ellas mismas su financiamiento y según las funciones que asuman. Es así como el comité popular organiza concursos para seleccionar a los maestros, autoriza la designación de los directores de escuelas primarias y secundarias, organiza las inspecciones técnicas, reglamenta las diferencias que puedan surgir entre los órganos de gestión de estas instituciones. Pero estos derechos no

de los ciudadanos se impone al comité popular de la comuna.

Así, la estructura política del autogobierno yugoslavo es una combinación de elementos de democracia directa y de democracia indirecta. La democracia real debe realizar —como ya lo subrayaba Lenin— la unión del "parlamentarismo y la democracia directa". En este sentido se ha desarrollado el autogobierno yugoslavo. Especialmente las nuevas leyes y los estatutos de 1955 confirmaron y racionalizaron las instituciones existentes. Toda democracia real debe ser —como afirmaba Bergson— "una sociedad abierta"; abierta política e intelectualmente, es decir, compuesta por ciudadanos libres, conscientes y militantes, animados por la devoción al interés general. Debe ser abierta, igualmente, desde el punto de vista de la organización. Abierta a los ciudadanos que integra sin cesar y activamente en las filas de los que asumen su gestión.

Pero no hay que caer en la ilusión y creer que esta democracia abierta pueda, de inmediato, generalizarse en Yugoslavia. Los conflictos de clase, el desarrollo económico insuficiente, el retraso cultural, las tendencias particularistas le imponen limitaciones. No obstante, la victoria ganada en el plano doctrinal por la idea de una sociedad abierta sobre la teoría contraria, todavía bastante extendida actualmente, de una sociedad cerrada, bajo una dirección burocrática y administrativa, es una prueba de la vitalidad del sistema social y político de la Yugoslavia actual.

La organización de la comuna y del distrito se caracteriza no sólo por el autogobierno político, sino también por la gestión social (el gobierno social).

El sistema de propiedad social de los medios de producción que confía la gestión a los productores mismos sitúa a las organizaciones económicas en una posición autónoma. Pero debe mantenerse un lazo directo entre éstas y el comité popular. Este lazo está asegurado por el "plan económico", que determina las obligaciones impuestas a las organizaciones económicas respecto a

la comuna y el distrito, sin sobrepasar los límites más allá de los cuales se comprometería su funcionamiento y arrastraría al agotamiento de la fuente de la cual se alimenta el fondo de salarios y los recursos autónomos de las empresas.

Por otra parte, la comuna participa en la designación de los directores de las organizaciones económicas. Controla, además, la legalidad de la gestión de los consejos obreros y los comités de gestión de las empresas, así como la regularidad de los asuntos financieros. A la inversa, la comuna ofrece los recursos necesarios para la fundación o el desarrollo de nuevas empresas. Aporta su garantía a sus préstamos. Interviene en el establecimiento de los reglamentos de tarifas que fijan las normas de la remuneración de los obreros y empleados en las organizaciones económicas. Pero no posee ningún poder por lo que se refiere a la producción, el trabajo y el funcionamiento económico y administrativo de las empresas, cuestiones todas que corresponden a la competencia exclusiva de los consejos obreros.

La gestión social ha sido aplicada también a las instituciones de enseñanza y de cultura, así como a los demás servicios públicos. Estas instituciones han sido "desestatizadas". Son no sólo autónomas sino independientes. No están regidas por el derecho administrativo sino por el nuevo derecho de la gestión social. El comité popular no posee respecto a ellas ningún derecho de tutela y menos un poder jerárquico. No puede ejercer, en principio, más que un simple control de legalidad sobre sus actos. Posee, no obstante, ciertos derechos un poco más amplios, que varían según que las instituciones dependan del presupuesto o aseguren ellas mismas su financiamiento y según las funciones que asuman. Es así como el comité popular organiza concursos para seleccionar a los maestros, autoriza la designación de los directores de escuelas primarias y secundarias, organiza las inspecciones técnicas, reglamenta las diferencias que puedan surgir entre los órganos de gestión de estas instituciones. Pero estos derechos no

lo autorizan a intervenir, a inmiscuirse en la gestión, a ordenar, a comportarse como superior jerárquico. Proceden de la preocupación por asegurar la legalidad y la coordinación de este mecanismo de autogobierno y sólo en la medida estricta en que esta coordinación está prevista por la ley.

Este sistema de autonomía exige un sistema jurídico desarrollado, una estricta aplicación de la legalidad, una rigurosa disciplina interior y, finalmente, una conciencia alerta de los ciudadanos. Además, supone órganos judiciales poderosos, independientes y capaces, tribunales que protejan la legalidad y los derechos, tanto de los ciudadanos como de las instituciones de autogobierno.

A falta de propiedad, la comuna tiene ciertos derechos de posesión sobre las obras cuya gestión se le ha confiado. Para el ejercicio de estos derechos de gestión, debe solicitar la aprobación del comité popular de distrito y someterse a cierto control. La ley establece igualmente una institución especial: "el abogado público del distrito", encargado de defender los derechos de posesión de la comuna y del distrito.

El autogobierno local yugoslavo se caracteriza, finalmente, por la actividad de toda una serie de asociaciones libres con fines culturales, profesionales, deportivos, etc., que constituyen una red que no deja de desarrollarse. Estas asociaciones son absolutamente independientes del Estado. Las más importantes son las asociaciones políticas. Son ellas las que dieron el más duro golpe al estatismo. Su papel es, esencialmente, educar y organizar a los ciudadanos, con el fin de capacitarlos para formarse y expresar una opinión correspondiente a sus concepciones y a sus intereses.

Sobre esta base, y en esta atmósfera, nacen concepciones y fuerzas que ligan, horizontal y verticalmente, a las comunas y los distritos en un sistema social y político único. Esta cohesión no es centralizadora ni estatal, sino autónoma, es decir, cada vez más libre; procede de la toma de conciencia de la necesidad de

una unidad y no de la subordinación a las fuerzas mecánicas del aparato del Estado centralizado.

42. OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS

El autogobierno, tal como aparece en Yugoslavia, es el resultado de un esfuerzo progresivo y perseverante de reorganización del sistema social y político. Los principios del nuevo sistema se desarrollaron de 1950 a 1953 y fueron enunciados en la nueva Constitución. Esto se aplica especialmente al autogobierno local. De 1953 a fines de 1955, el marco del autogobierno local se fue llenando poco a poco y, al finalizar 1955, se transformó en un nuevo sistema jurídico, en el cual es imposible todavía determinar los elementos esenciales y, menos aún, todo su valor. No hay duda de que se requeriría mucho tiempo, investigaciones, práctica, estudios jurídicos y, sobre todo, un éxito aún mayor en la lucha contra la insuficiencia del desarrollo económico y del nivel cultural, para que el mecanismo del autogobierno comunal pueda funcionar efectivamente y dar los resultados que son de esperarse.

El autogobierno comunal no es un fin en sí: debe servir al cambio de "la naturaleza de las cosas", como decía Saint-Just siguiendo a Montesquieu. Debe ser el instrumento de la liberación material y espiritual de la comunidad del primitivismo, el juego anárquico de las leyes económicas, la miseria, la pobreza, el egoísmo y la ignorancia. Este cambio de la "naturaleza de las cosas" es doblemente necesario. En principio, una institución política pierde su razón de ser si no tiene éxito en este sentido. Además, sin una base material y cultural suficiente, no podría desarrollarse el autogobierno en las comunidades locales.

Ampliando las competencias de las comunas y los distritos, se disminuyen las funciones de las repúblicas populares; el autogobierno local se convierte, así, en la base de la organización social, política e inclusive estatal. La federación yugoslava adquiere bases socia-

les y económicas autónomas, en detrimento de las bases estatales y nacionales. El autogobierno local se convierte en instrumento de una integración más avanzada de la sociedad yugoslava, de la creación de una nueva comunidad social, económica y política de los ciudadanos yugoslavos.

XI. LAS UNIDADES AUTÓNOMAS

43. LOS DERECHOS DE LAS UNIDADES AUTÓNOMAS

No hay unidades autónomas sino en una de las Repúblicas federadas: Serbia. Son dos estas unidades: la provincia autónoma de *Vojvodina* y la región autónoma de *Kosovo-Metohija*. La primera comprende varias minorías nacionales bastante compactas (húngaros, rumanos, eslovacos, rutenos); aunque los servios, que constituyen la mayoría de la población, han vivido allí durante siglos separados de Serbia y han adquirido, por esta razón, rasgos particulares, están relativamente más evolucionados desde el punto de vista económico y cultural. En cuanto a la región autónoma de Kosovo-Metohija, predomina allí la minoría nacional de los *siptars* (albaneses).

Las unidades autónomas fueron instituidas desde la guerra de Liberación. En 1945 obtuvieron su primer estatuto jurídico, cuyos principios recibieron todo su desarrollo en la Constitución federal de 1946, en la Constitución de la República popular de Serbia de 1947 y en los estatutos adoptados por las unidades autónomas en el año de 1948. La Ley constitucional federal de 1953 no aportó ninguna modificación fundamental; la Ley constitucional de Serbia y los nuevos estatutos de las unidades autónomas simplemente les dieron una forma más sistemática.

La autonomía de estas provincias se manifiesta esencialmente por el derecho otorgado al pueblo trabajador de elegir sus órganos representativos supremos. La Ley constitucional de Serbia pone en evidencia dos de sus rasgos característicos: 1) Los derechos de que disponen estas unidades autónomas se desprenden de la competencia de la República; 2) No deben limitar en nada, por otra parte, el autogobierno de las comunas y los distritos situados en su territorio.

Los estatutos de las unidades autónomas son actos jurídicos dictados por éstas con toda independencia; son "pequeñas Constituciones". Realizan la autonomía más completa de que tenga ejemplo la historia constitucional.

La República popular de Servia posee, no obstante, los poderes necesarios respecto a esas unidades autónomas para salvaguardar su unidad social y política.

No hay ninguna diferencia importante de estatutos entre la provincia de Vojvodina y la región de Kosovo-Metohija. Ambas unidades gozan, en conjunto, de los mismos derechos y tienen la misma organización. Conviene observar, sin embargo, que la Vojvodina goza de la autonomía judicial, que no posee la región de Kosovo-Metohija.

Deben destacarse otros dos puntos: primero, que las dos unidades tienen garantizada su autonomía por la Constitución federal; segundo, que están representadas en la Asamblea federal (el Consejo de la provincia autónoma de Vojvodina envía seis diputados y el Consejo de la región autónoma de Kosovo-Metohija cuatro). Estos diputados gozan de los derechos particulares reservados a los miembros del Consejo federal que componen el Consejo de las Nacionalidades.

Las atribuciones de las unidades autónomas son las siguientes:

a) Administrar los asuntos de interés común para la totalidad de su territorio, especialmente en los terrenos de la economía, la educación y la cultura, la salud pública y la seguridad social;

b) Velar por la aplicación de las leyes y reglamentos de la federación y de la República popular de Servia y mantener el orden en sus territorios;

c) Controlar la legalidad de los actos de los comités populares, siempre que este control no esté reservado expresamente a la República popular de Servia;

d) Ejercer todas las demás funciones que les son confiadas por las leyes y reglamentos;

e) Finalmente, la Ley constitucional de Servia les impone la obligación particular "de velar por el des-

arrollo y el fortalecimiento de la fraternidad y la unidad entre las nacionalidades y la realización de los derechos de las minorías nacionales fijadas por la Constitución".

44. LOS ÓRGANOS DEL PODER

El órgano supremo del poder de la provincia autónoma de Vojvodina es la Asamblea popular provincial; en la región autónoma de Kosovo-Metohija, es el Comité popular regional.

La competencia de estas asambleas representativas se define así:

a) Votar y modificar los estatutos; dictar disposiciones generales; orientar la actividad del Consejo ejecutivo provincial (o regional) y de la administración;

b) Elegir y revocar a los miembros del Consejo ejecutivo y de otros cuerpos constituidos;

c) Adoptar el plan económico y el presupuesto de la unidad autónoma;

d) Abrir establecimientos de enseñanza superior y crear instituciones de autogobierno;

e) Ratificar los estatutos de los comités populares de distrito (o de la ciudad) y controlar la legalidad de sus decisiones;

f) Elegir a los diputados de la provincia y la región para el Consejo federal y, en consecuencia, al Consejo de las nacionalidades.

Las asambleas representativas son elegidas por una duración de cuatro años. Comprenden dos Cámaras: para la asamblea de la provincia autónoma de Vojvodina, un Consejo de la provincia y un Consejo de Productores; para el Comité popular de la región autónoma de Kosovo-Metohija, un Consejo de la región y un Consejo de Productores. El sistema electoral es el mismo que para las elecciones a las Cámaras de la Asamblea federal y las Repúblicas federadas.

Las relaciones entre las Cámaras son igualmente acordes a este modelo. Deliberan por separado, y en un plano de igualdad, sobre los problemas más importantes.

Pero se reúnen y sesionan en común para proceder a las elecciones y revocaciones, para adoptar las resoluciones, declaraciones, decisiones o recomendaciones. Cada una posee, además, su competencia particular.

Disponen de comités y comisiones que tienen las mismas funciones que los que dependen de las asambleas de las Repúblicas federadas, con la única diferencia del alcance de sus atribuciones respectivas.

Las asambleas representativas tienen como órgano de ejecución directa un Consejo ejecutivo. Los Consejos ejecutivos son cuerpos colegiados cuyos miembros, en número determinado por los estatutos y el presidente, son elegidos entre los miembros del Consejo de la provincia o de la región. Son responsables ante las asambleas representativas, que tienen respecto a ellos los mismos derechos que la Asamblea federal y las asambleas de las Repúblicas federadas respecto a sus propios Consejos ejecutivos.

Asumen la dirección política y gubernativa de la administración. Sus atribuciones consisten en: 1) Velar por la aplicación de las leyes y demás prescripciones de las asambleas representativas; 2) Preparar los proyectos de planes económicos y de presupuestos y presentarlos a la Asamblea de la Provincia (o al Comité popular de la región); 3) Dar una orientación general a la administración de la provincia (o de la región) y controlar la legalidad de sus actos; 4) Nombrar y revocar a los secretarios y demás altos funcionarios; nombrar a los miembros de los Consejos y otras instituciones de autogobierno; disponer de las reservas presupuestales; 5) Controlar la legalidad de los trabajos de los comités populares; estatuir en materia administrativa no conflictiva sobre los recursos de protección de los derechos de autogobierno, presentados por los comités populares contra los actos de los órganos administrativos de la provincia y la región; 6) Conocer todos los demás asuntos ejecutivos establecidos por las leyes, los reglamentos y los estatutos.

La administración de la provincia (o de la región) obedece, en principio, a las mismas reglas que en la Re-

pública federada (sin embargo, los secretarios no lo son de Estado). Hay, no obstante, una diferencia: no posee el poder reglamentario sino a título excepcional, por habilitación especial. La Constitución y las leyes y reglamentos de la República federada reservan cierto número de asuntos administrativos a la competencia exclusiva de los órganos administrativos de la República.

45. LAS RELACIONES ENTRE LA REPÚBLICA FEDERADA Y LAS UNIDADES AUTÓNOMAS

Estas relaciones se refieren esencialmente: 1) a la distribución de las competencias entre la República y las unidades autónomas; 2) al control de la legalidad ejercido sobre éstas por la República.

Respecto al primer punto, la Ley constitucional sirvia enumera una serie de cuestiones relativas a la competencia de las unidades autónomas. Las asambleas representativas de estas últimas tienen derecho a reglamentar todas las cuestiones de interés general que exijan la intervención de una ley sobre el resto del territorio de la República. Es el caso de la organización de los servicios públicos, el desarrollo y la protección de la agricultura y la silvicultura, los transportes y caminos, la explotación de las riquezas y fuerzas económicas, la lucha contra las epidemias, las escuelas primarias y escuelas profesionales, así como la educación, la cultura, la salubridad pública y el seguro social. Las asambleas representativas de las unidades autónomas tienen siempre, además, el derecho de dictar disposiciones complementarias a las de las leyes de la República, inclusive en los dominios reservados a la competencia republicana.

Tienen, igualmente, el derecho de plantear principios generales y de dictar disposiciones fundamentales respecto a los comités populares, por lo que se refiere al desarrollo económico, cultural y social del distrito, la ciudad o la comuna; este mismo derecho correspon-

de, por lo demás, a las asambleas populares de las Repúblicas federadas.

En cuanto al control de la legalidad, obedece al derecho común: las decisiones de las asambleas representativas de las unidades autónomas que no están de acuerdo con las leyes federales o las de la República popular de Serbia son ilegales y deben ser abrogadas y anuladas. El Consejo Ejecutivo de la República ejerce este control, con la reserva de la posibilidad de recurrir en solicitud de protección a los derechos autónomos, por parte de la unidad autónoma ante la asamblea popular de la República popular de Serbia.

Los secretarios de Estado de la República popular de Serbia, por su parte, controlan la legalidad de los actos de los órganos administrativos de la provincia (o la región) autónoma: pueden abrogar o anular las disposiciones contrarias a las leyes federales o a las de la República. De todas maneras, el órgano cuya disposición es anulada dispone del recurso de protección de los derechos autónomos que debe ser presentado ante el Consejo ejecutivo de la República popular de Serbia.

Los secretarios de Estado tienen, así, el derecho de suspender la ejecución de actos ilegales de la provincia (o la región) cuando estos actos han sido realizados conforme a las prescripciones del Consejo ejecutivo de la unidad autónoma. Pueden entonces demandar la abrogación del Consejo ejecutivo de la provincia (o la región) autónoma.

Todas estas reglas, relativas a la distribución de competencias y relaciones entre la República federada y las unidades autónomas, tienden al mismo tiempo a proteger los derechos de las autonomías instituidas y a mantener la unidad del orden jurídico y de su aplicación en la República federada.

TEXTOS FUNDAMENTALES¹

A. LEY CONSTITUCIONAL SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA POPULAR DE YUGOSLAVIA Y LOS ÓRGANOS FEDERALES DEL PODER²

PRIMERA PARTE

LA REPÚBLICA FEDERATIVA POPULAR DE YUGOSLAVIA

ART. 1. La República Federativa Popular de Yugoslavia es un Estado socialista democrático federal de pueblos soberanos e iguales en derechos.

ART. 2. En la República Federativa Popular de Yugoslavia todo el poder pertenece al pueblo trabajador.

El pueblo trabajador ejerce el poder y administra las cuestiones sociales mediante sus representantes en los comités y las asambleas populares, en los consejos obreros y demás órganos autónomos, así como directamente, a través de la elección, revocación, *referendum*, reuniones de electores, consejos de ciudadanos, participación de los ciudadanos en la administración y la justicia, y otras formas de participación directa en el poder.

ART. 3. Los comités populares son los órganos fundamentales del poder de la comuna, la ciudad y el distrito.

La federación sólo está investida de los derechos fijados por la Constitución federal; las repúblicas populares sólo están investidas de los derechos fijados por las Constituciones de las Repúblicas.

ART. 4. La propiedad social de los medios de produc-

¹ La documentación se limita a los textos típicos de la Constitución y las leyes políticas orgánicas.

² La Ley constitucional va precedida de este preámbulo: *A fin de que el sistema constitucional se adapte a los cambios efectuados en la base de la organización social y política del país, la Asamblea Popular de la República Federativa Popular de Yugoslavia adopta...*

ción, el autogobierno de los productores en la economía y el autogobierno del pueblo trabajador en la comuna, la ciudad y el distrito son el fundamento de la organización social y política del país.

El autogobierno del pueblo trabajador está garantizado en el campo de la enseñanza, la cultura y los servicios sociales.

El autogobierno de los productores y el autogobierno del pueblo trabajador se realizan de acuerdo con los intereses generales de la sociedad, expresados en la Ley y las demás decisiones de los cuerpos representativos del pueblo trabajador: asambleas populares y comités populares.

ART. 5. Quedan garantizados:

La libertad de asociación del pueblo trabajador con vista a la realización de los intereses comunes democráticos en los campos político, económico, social, científico, cultural, artístico, profesional, deportivo, etcétera;

Las libertades individuales y demás derechos fundamentales del hombre y el ciudadano;

El derecho al trabajo.

ART. 6. El autogobierno de los productores en la economía consiste principalmente:

En el derecho de las colectividades obreras a administrar las organizaciones económicas directamente y a través de los consejos obreros, las asambleas de las cooperativas agrícolas y otros cuerpos representativos que eligen y revocan ellos mismos;

En el derecho de los productores a ser elegidos para los cuerpos representativos de las organizaciones económicas;

En el derecho de la organización económica a fijar de una manera autónoma sus planes económicos; en el derecho de la organización económica a disponer con toda autonomía, y una vez que se cumplan las obligaciones respecto a la comunidad social, de los ingresos de la organización, garantizando la Ley un mínimo determinado de esos ingresos para la comunidad; en el derecho que tiene la organización económica de fijar dentro de los límites de sus ingresos las ganancias de

los trabajadores, garantizando la Ley a los trabajadores de las empresas económicas una ganancia mínima sobre los recursos de la sociedad;

En el derecho de los productores a fijar, mediante sus representantes en los Consejos de Productores, los recursos materiales a deducir para la satisfacción de las necesidades de la colectividad y a decidir acerca del empleo de estos recursos.

Los productores realizan sus derechos autónomos en virtud de la Constitución y las leyes y dentro del marco de los planes económicos.

Las colectividades obreras adquieren sus derechos autónomos del hecho mismo de la creación de la organización económica.

ART. 7. El autogobierno del pueblo trabajador en la comuna, en la ciudad y en el distrito consiste particularmente:

En el derecho de los ciudadanos a elegir y revocar sus representantes en el Comité popular de la comuna y el Consejo de distrito y de la ciudad, así como en el derecho de los productores a elegir y revocar sus representantes al Consejo de Productores del Comité popular de distrito y de la ciudad;

En el derecho de los ciudadanos y los productores a ser elegidos para el Comité popular; en el derecho de los ciudadanos a participar directamente en el ejercicio del poder por el *referendum*, la reunión electoral, el Consejo de ciudadanos, la participación de los ciudadanos en la administración y la justicia, y mediante otras formas de participación directa en el poder;

En el derecho del Comité popular a resolver de manera autónoma las cuestiones de interés general para la comunidad social en los campos económico, comunal, social y cultural y del desarrollo de la comuna, la ciudad y el distrito, apoyándose en las organizaciones económicas, las instituciones autónomas, las asociaciones, así como la iniciativa de los ciudadanos;

En el derecho del Comité popular a disponer en forma autónoma de la parte del ingreso que las organizaciones económicas dan a la comuna, la ciudad y el dis-

rito, conforme al plan económico federal y al de la República popular; en el derecho del Comité popular a un porcentaje del impuesto fijado por la Ley y al establecimiento de pequeñas cargas adicionales para el interés local y los impuestos locales; en el derecho del Comité popular a votar con plena autonomía su presupuesto y su plan económico;

En el ejercicio, por el Comité popular, de los derechos determinados por la Ley respecto a las organizaciones económicas en su territorio; en el control del Comité popular sobre la administración de los bienes del pueblo, así como en el derecho de la comuna y la ciudad a administrar los terrenos y edificios que son bienes del pueblo entero, en la medida en que este derecho no pertenezca a otros órganos del Estado, organizaciones económicas, instituciones o colectividades;

En el derecho del Comité popular a elegir y revocar a los jueces de los tribunales de distrito y de departamento;

En el derecho del Comité popular a instituir y elegir a sus órganos y nombrar el personal del Comité;

En el derecho del Comité popular a prescribir mediante un estatuto su organización y reglamento;

En el mantenimiento del orden y la paz pública en la comuna, la ciudad y el distrito.

El Comité popular ejerce su poder en virtud y dentro del marco de la Constitución y las leyes.

ART. 8. Los órganos del poder de las Repúblicas populares gozan, en relación con los comités populares, de derechos fijados por la Ley.

Los órganos de las Repúblicas populares disponen de un derecho de control sobre la legalidad de los actos de los comités populares.

El plan económico de la República popular no reserva a la República popular más que los medios financieros necesarios para los asuntos de incumbencia de la República, las subvenciones que deben otorgarse a las ciudades y distritos, así como a las instituciones y organizaciones económicas de interés general para toda la República.

Sólo una ley puede instituir en la comuna, la ciudad y el distrito y para los fines de la solución de cuestiones de la competencia de la Federación o la República popular, órganos administrativos directamente subordinados a los órganos administrativos federales o de la República popular.

ART. 9. La Federación tiene los derechos y deberes siguientes:

La protección de la independencia y la integridad territorial del Estado federal; la organización de las fuerzas armadas y la defensa del país; la protección del orden social y político;

La protección de la unidad y la igualdad de derechos entre los pueblos de Yugoslavia;

El sostenimiento de relaciones internacionales y la dirección de las relaciones con el extranjero;

La garantía de la unidad del orden social y del sistema jurídico socialistas;

La garantía de la unidad del sistema económico y del desarrollo planificado de la economía nacional;

La garantía del autogobierno de los productores en la economía y del autogobierno del pueblo trabajador en la comuna, la ciudad y el distrito, así como en las instituciones autónomas;

La garantía de las libertades y los derechos democráticos de los ciudadanos y de su igualdad de derechos sin distinción de nacionalidad, raza o religión;

La garantía de la legalidad, la aplicación uniforme de las leyes federales y la unidad del sistema judicial.

Los órganos federales del poder realizan los derechos y deberes de la Federación en virtud de la competencia que les confiere la Constitución.

Los comités populares y los órganos del poder de la República ejecutan directamente las leyes federales.

Los órganos federales ejecutan directamente las leyes federales y realizan las demás funciones de carácter ejecutivo en el terreno de los derechos y deberes exclusivos de la Federación, tal como los determina la Constitución, así como cuando la Ley les confiere esta facultad conforme a los derechos y deberes de la Federación.

ART. 10. El territorio de la República Federativa Popular de Yugoslavia está compuesto por territorios de las Repúblicas populares y constituye una unidad estatal, económica y aduanal.

La circulación de mercancías es libre y no puede ser limitada por ninguna disposición de un órgano del poder de la República popular o del Comité popular.

Las disposiciones administrativas y judiciales y los documentos de los órganos de Estado de una República popular tienen la misma validez en las demás Repúblicas.

ART. 11. Las leyes federales y las demás disposiciones de los órganos federales son aplicables en todo el territorio del Estado federal.

En caso de divergencia entre la Ley federal y la Ley de la República popular, se aplica de inmediato la Ley federal; no obstante, las Repúblicas populares pueden entablar un procedimiento para determinar la conformidad de la Ley federal y la Ley de la República popular con la Constitución federal.

ART. 12. Existe una ciudadanía federal única para los ciudadanos de la República Federativa Popular de Yugoslavia. Todo ciudadano de una República popular es al mismo tiempo ciudadano de la República Federativa Popular de Yugoslavia.

El ciudadano de una República popular goza en las demás Repúblicas de los mismos derechos que los ciudadanos de esas Repúblicas.

(Siguen los artículos 13 a 115.)

B. CONSTITUCION DEL 31 DE ENERO DE 1946

I. Principios fundamentales

CAP. I. LA REPÚBLICA FEDERATIVA POPULAR DE YUGOSLAVIA³

ART. 1. La República Federativa Popular de Yugoslavia es un Estado federal popular de forma republicana, una comunidad de pueblos iguales en derechos que, en virtud del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, incluyendo el derecho de secesión, han expresado su voluntad de vivir unidos en el Estado federal.

ART. 2. La República Federativa Popular de Yugoslavia está constituida por: la República popular de Serbia, la República popular de Croacia, la República popular de Eslovenia, la República popular de Bosnia-Herzegovina, la República popular de Macedonia y la República popular de Montenegro.

La República popular de Serbia engloba la provincia autónoma de Vojvodina y la región autónoma de Kosovo y de Metohija.

ART. 3. El escudo de la República Federativa Popular de Yugoslavia representa un campo rodeado de espigas de trigo. Las espigas están enlazadas por una cinta con la fecha de 29 de noviembre de 1943. Entre los extremos de las espigas se encuentra la estrella de cinco puntos. En medio del campo se alzan cinco antorchas dispuestas en arco, cuyas llamas se confunden en una sola.

ART. 4. La bandera de la República Federativa Popular de Yugoslavia se compone de tres colores: azul, blanco y rojo con una estrella roja de cinco puntas en medio. La proporción entre el ancho y el largo de la bandera es de uno por dos. Los colores de la bandera

³ Los capítulos I y V son los únicos que siguen plenamente en vigor de la Constitución de 1946.

están dispuestos horizontalmente en el orden siguiente, de arriba a abajo: azul, blanco, rojo. Cada color ocupa una tercera parte del ancho de la bandera. La estrella tiene una forma regular con cinco puntas y un borde de oro (amarillo). El centro de la estrella está en el punto de intersección de las diagonales de la bandera. La punta superior de la estrella penetra hasta la mitad del campo azul de la bandera, de tal manera que las puntas inferiores ocupan el lugar correspondiente en el campo rojo.

ART. 5. La capital de la República Federativa Popular de Yugoslavia es la ciudad de Belgrado.

CAP. V. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

ART. 21. Todos los ciudadanos de la República Federativa Popular de Yugoslavia son iguales ante la Ley, e iguales en derechos, sin distinción de nacionalidad, raza o credo.

No se reconoce ningún privilegio de nacimiento, rango, fortuna o grado de instrucción.

Es contrario a la Constitución y susceptible de pena todo acto que otorgue un privilegio a los ciudadanos o limite sus derechos en virtud de una diferencia de nacionalidad, de raza o credo, así como toda incitación al odio o la discordia entre nacionalidades, razas o religiones.

ART. 22. Los ciudadanos de la República Federativa Popular de Yugoslavia deben ajustarse a la Constitución y las leyes.

ART. 23. Todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, nacionalidad, raza, credo, grado de instrucción y lugar de residencia, con 18 años cumplidos, tienen el derecho de votar y ser elegidos en todos los órganos del poder del Estado.

Los ciudadanos que sirven en las filas del ejército yugoslavo tienen derecho a votar y a ser elegidos como los demás ciudadanos.

El derecho de voto es universal, igual, directo y se ejerce por escrutinio secreto.

No gozan del derecho de voto las personas que se encuentran bajo tutela, las que por una sentencia judicial han sido privadas del derecho de voto por la duración de su pena y las que, en virtud de la Ley federal, han perdido el derecho de voto.

ART. 24. Las mujeres son iguales en derecho a los hombres en todos los terrenos de la vida del Estado y de la vida económica, social y política.

Por trabajo igual las mujeres tienen derecho a salario igual al de los hombres y gozan de una protección particular en las relaciones de trabajo.

El Estado protege especialmente los intereses de la madre y el niño, mediante la fundación de maternidades, guarderías y jardines de niños, mediante el derecho de las madres a una licencia con sueldo antes y después del parto.

ART. 25. La libertad de conciencia y la libertad de culto están garantizadas a los ciudadanos.

La Iglesia está separada del Estado.

Las comunidades religiosas cuya enseñanza no se oponga a la Constitución son libres de ejercer sus funciones religiosas y celebrar su culto. Las escuelas religiosas destinadas a la formación de sacerdotes son libres, pero dentro del control general del Estado.

Todo abuso de la Iglesia y la religión para fines políticos y toda organización política con base religiosa quedan prohibidos.

El Estado puede ayudar materialmente a las comunidades religiosas.

ART. 26. El matrimonio y la familia están bajo la protección del Estado. El Estado regula mediante la Ley las relaciones jurídicas en el matrimonio y la familia.

Sólo es válido el matrimonio contraído ante los órganos competentes del Estado. Después de haber contraído matrimonio civil los ciudadanos pueden celebrar también el matrimonio religioso.

Los litigios entre esposos corresponden a los tribunales populares.

Los registros del estado civil son mantenidos por los órganos del Estado.

Los padres tienen las mismas obligaciones y deberes para los hijos nacidos fuera del matrimonio que para los hijos legítimos. La situación de los hijos nacidos fuera del matrimonio es fijada por la Ley.

Los menores de edad gozan de la protección especial del Estado.

ART. 27. La libertad de prensa, de palabra, de asociación, de agrupación, de reunión pública y de manifestación está garantizada a los ciudadanos.

ART. 28. La inviolabilidad de la persona del ciudadano está garantizada.

Nadie puede ser detenido preventivamente más de tres días sin decisión escrita y motivada del tribunal o del procurador público.

La duración máxima de la detención preventiva es fijada por la Ley.

Nadie puede ser castigado por infracción a la Ley sin una decisión del tribunal competente, emitida en virtud de la Ley que determina la competencia del tribunal y la infracción.

Las penas no pueden ser fijadas y aplicadas sino en virtud de la Ley. Nadie puede ser juzgado, si está al alcance de los órganos del Estado, sin haber sido sometido a un interrogatorio conforme a la Ley e invitado en buena y debida forma a defenderse.

Los órganos de la administración del Estado no pueden pronunciar una pena en materia de infracción a las disposiciones de la Ley sino dentro de los límites fijados por ésta.

Ningún ciudadano de la República Federativa Popular de Yugoslavia puede ser desterrado del Estado.

Un ciudadano no puede ser expulsado de su lugar de domicilio sino en los casos previstos por la Ley.

Una Ley federal fija los casos y la forma en que puede retirarse la ciudadanía a los ciudadanos de la República Federativa Popular de Yugoslavia.

Los ciudadanos de la República Federativa Popular de Yugoslavia gozan en los Estados extranjeros de la

protección de la República Federativa Popular de Yugoslavia.

ART. 29. El domicilio es inviolable.

Nadie puede penetrar en el domicilio o el local de otro, ni operar una pesquisa contra la voluntad del poseedor sin una decisión prevista por la ley.

La pesquisa no puede efectuarse sino en presencia de dos testigos. La persona cuyo domicilio o locales son objeto de pesquisa tiene el derecho de asistir a ésta.

ART. 30. El secreto de las cartas y otros medios de correspondencia es inviolable, salvo en los casos de instrucción criminal, de movilización o estado de guerra.

ART. 31. Los ciudadanos extranjeros perseguidos por haber defendido los principios democráticos, la liberación nacional, los derechos del pueblo trabajador, así como la libertad del trabajo científico y cultural, gozan del derecho de asilo en la República Federativa Popular de Yugoslavia.

ART. 32. Todo ciudadano está obligado a trabajar según sus capacidades; el que no da nada a la comunidad no recibe nada.

ART. 33. Las funciones públicas son igualmente accesibles, en las condiciones previstas por la ley, a todos los ciudadanos.

El deber de los ciudadanos es cumplir conscientemente las funciones públicas para las cuales son elegidos o que les son confiadas.

ART. 34. La defensa de la patria es el más alto deber y el mayor honor de todo ciudadano.

La traición a la patria es el mayor crimen contra el pueblo.

El servicio militar es obligatorio para todos.

ART. 35. El Estado asegura a los inválidos de guerra una vida digna del hombre y la readaptación gratuita para el trabajo.

Los hijos de combatientes muertos por el enemigo y los de las víctimas de la guerra son colocados bajo la protección especial del Estado.

ART. 36. El Estado vela por el mejoramiento de la

salubridad pública mediante la organización y el control de servicios sanitarios, hospitales, farmacias, sanatorios, casas de convalecencia, casas de reposo y otras instituciones sanitarias.

El Estado se ocupa de la educación física del pueblo, de la juventud en particular, para vigorizar la salud y las capacidades de trabajo del pueblo, así como la fuerza defensiva del Estado.

ART. 37. La libertad del trabajo científico y artístico está garantizada.

El Estado ayuda a la ciencia y las artes a fin de desarrollar la cultura nacional y el bienestar del pueblo.

Los derechos de autor son protegidos por la ley.

ART. 38. Con el fin de elevar el nivel de la cultura general del pueblo, el Estado hace accesibles a todas las capas del pueblo la escuela y demás instituciones de enseñanza y de cultura.

El Estado otorga una atención particular a la juventud y protege su educación.

Las escuelas pertenecen al Estado. Sólo la ley puede autorizar la fundación de escuelas privadas y su actividad es controlada por el Estado.

La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.

La escuela está separada de la Iglesia.

ART. 39. Los ciudadanos tienen derecho a dirigir demandas y peticiones a los órganos del poder del Estado.

Los ciudadanos tienen derecho a recurrir contra las decisiones de los órganos de la administración del Estado y contra los procedimientos irregulares de los funcionarios.

El procedimiento a seguir relativo a los recursos será fijado por la ley.

ART. 40. Todo ciudadano tiene derecho a recurrir ante el tribunal competente contra los funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

ART. 41. Los ciudadanos tienen el derecho, en las condiciones previstas por la ley, de exigir una indemnización del Estado y los funcionarios por los daños sufridos debido al ejercicio ilegal o irregular de sus funciones.

ART. 42. La obligación de pagar el impuesto es general y proporcional a la situación material de los ciudadanos.

Las contribuciones públicas y la exención de su pago no son establecidas sino por la ley.

ART. 43. Con el fin de proteger las libertades cívicas y la organización democrática de la República Federativa Popular de Yugoslavia, establecida en la presente Constitución, se considera ilegal y sujeta a pena la utilización de los derechos cívicos para cambiar y violar el orden constitucional con un fin antidemocrático.

C. LEY GENERAL SOBRE LA ORGANIZACION DE LAS COMUNAS Y LOS DISTRITOS

I. Disposiciones fundamentales

I. FIN DE LA LEY

Art. 1. Esta ley determina, mientras no se promulgue una ley federal sobre el autogobierno de las comunas y los distritos, el estatuto de las comunas y los distritos: asegura las bases necesarias para la formación de los nuevos distritos y las nuevas comunas y la adopción de sus estatutos.

II. LA COMUNA Y EL DISTRITO

Art. 2. La comuna es la organización político-territorial fundamental del pueblo trabajador; es también la comunidad socio-económica fundamental de los habitantes de este territorio.

La comuna ejerce todos los derechos y asume todos los deberes de gestión de las cuestiones sociales con excepción de los derechos y los deberes que la Constitución o la ley reserva al distrito, la República federada y la Federación, así como los derechos y deberes que pertenecen a las organizaciones económicas y las instituciones sociales autónomas.

Art. 3. El distrito es la organización político-territorial del autogobierno del pueblo trabajador: es, igualmente, la comunidad socio-económica de las comunas y los habitantes que residen en su territorio.

El distrito ejerce los derechos y asume los deberes de gestión de los asuntos de interés común, así como de todas las demás cuestiones sociales generales determinadas por la ley.

Art. 4. La ley de la República federada fija las co-

munas y los distritos que existen en el territorio de la República.

La ley de la República federada determina igualmente cuáles son las comunas que componen el territorio único de la ciudad.

Art. 5. La comuna y el distrito disponen, para los fines de la realización de sus derechos y deberes, de los recursos que les asegura la ley.

Art. 6. Una ley federal y una ley republicana particulares determinarán las cuestiones de la competencia de los comités populares de distrito que pasarán a la competencia de los comités populares comunales.

Art. 7. Los estatutos de la comuna y los del distrito fijan los derechos y deberes de estos últimos, conforme a la presente ley así como a las leyes federales y republicanas relativas a la competencia de los comités populares de las comunas y los distritos.

Los estatutos precisan la organización, la competencia y la forma de actividad del comité popular y demás órganos del autogobierno de la comuna y el distrito.

Los estatutos de la comuna son adoptados y promulgados por el comité popular del distrito; son sancionados por la asamblea popular de la República federada (o por el cuerpo representativo de la unidad autónoma).

Art. 8. Los derechos de la comuna y el distrito son ejercidos y sus deberes asumidos por los comités populares y los demás órganos del autogobierno comunal y de distrito, según la competencia determinada por la ley y demás prescripciones.

Art. 9. El comité popular resuelve los asuntos de su competencia, reunido en sesiones de comité o de cámaras de comités; los asuntos ejecutivos y administrativos, por regla general, a través de los diversos consejos y los asuntos propiamente administrativos mediante sus órganos de administración.

Art. 10. Sólo una ley puede formar en la comuna, para los fines de la solución de las cuestiones que sean de la competencia del comité popular del distrito, ór-

ganos administrativos directamente subordinados a los órganos del distrito.

ART. 11. El comité popular del distrito no puede transferir los asuntos de su competencia a las comunas, a menos que una ley federal o de la República, dictada dentro de los límites de la competencia de la Federación o la República federada, haya decidido en contrario respecto a cuestiones determinadas.

ART. 12. El comité popular del distrito armoniza las actividades de los comités populares de las comunas situadas en el territorio de una misma ciudad⁴ (por lo que se refiere a los asuntos comunales y otros de interés común a diversas comunas); con este fin, dicta prescripciones, adopta el plan de urbanismo general de la ciudad, fija el plan de edificación en perspectiva así como el programa anual de construcción de edificios comunales; procede igualmente a establecer las diversas instituciones de la ciudad y determina la participación de las comunas en la determinación de los recursos necesarios para resolver los asuntos cuya gestión asume.

Los estatutos del distrito pueden, para la solución de estas cuestiones, establecer la integración de un Consejo de la ciudad que estará compuesto por miembros del Consejo del distrito y por miembros del Consejo de Productores del comité popular del distrito (elegidos en el territorio de la ciudad), o bien por un número determinado de miembros de los comités populares de las comunas. Todo comité popular de comuna delega miembros al Consejo de la ciudad, proporcionalmente a su población.

Los estatutos del distrito establecerán igualmente un Consejo de la ciudad si los comités populares de más de la mitad de las comunas situadas en el territorio de la ciudad lo proponen.

ART. 13. Los estatutos del distrito organizan la competencia del comité popular del distrito (o del Consejo

⁴ Se trata aquí de las grandes ciudades que pueden abarcar varias comunas (o alcaldías de barrio).

de la ciudad) por lo que se refiere a los asuntos de interés común a varias o a todas las comunas de una misma ciudad.

Las decisiones y conclusiones del Consejo de la ciudad son obligatorias en todo el territorio de ésta: son aplicadas por los comités populares de las comunas situadas en el territorio de la ciudad, a menos que la decisión o conclusión no disponga que sean aplicadas por los órganos ejecutivos y administrativos del distrito.

El Consejo de la ciudad no podrá tomar decisiones en materia de procedimiento administrativo no contencioso.

Es el comité popular del distrito el que ejerce el control de la legalidad de los trabajos del Consejo de la ciudad.

El comité popular de la comuna tiene derecho a introducir, ante el Consejo ejecutivo de la República federada (o de la unidad autónoma), un recurso para proteger los derechos de autogobierno, si estima que un acto del comité popular del distrito (o del Consejo de la ciudad) ha atentado contra uno de sus derechos fijados por la ley. El comité popular de la ciudad tiene igualmente este derecho cuando estime que un acto del comité popular de distrito ha atentado contra un derecho del Consejo de la ciudad determinado por la ley.

III. EL COMITÉ LOCAL

ART. 14. Con el fin de realizar la participación más amplia posible de los ciudadanos en el autogobierno comunal así como la solución de determinadas cuestiones de interés inmediato para la población local, los estatutos del comité popular pueden, en algunos casos, disponer la formación de comités locales en el territorio de una comuna dada.

ART. 15. El comité local comprende a los consejeros del comité popular de la comuna, que han sido elegidos en el territorio para el cual ha sido fundado el comité

local y un número determinado de miembros, elegidos por los electores del lugar en cuestión agrupados en las reuniones de electores.

Todo ciudadano inscrito en las listas electorales y domiciliado en el lugar en cuestión podrá ser elegido miembro del comité local.

ART. 16. El comité discute los asuntos de interés inmediato para el lugar y la comuna: presenta al comité popular de la comuna proposiciones y opiniones relativas a la solución de esos problemas.

El comité local debe presentar las cuestiones de cierta importancia ante la reunión de electores.

ART. 17. El comité local asiste al comité popular de la comuna, así como a los órganos de este último, en la organización y la solución de los asuntos del lugar en cuestión: se ocupa, de manera autónoma, de los asuntos de interés local inmediato que el comité popular de la comuna ha transferido a su competencia, por un estatuto o una resolución.

ART. 18. El comité popular de la comuna ejerce un derecho de control de los trabajos del comité local.

El comité popular de la comuna tiene derecho a abrogar o anular las disposiciones ilegales e irregulares del comité local, emitidas fuera de todo procedimiento administrativo.

ART. 19. El presupuesto de la comuna asegura los recursos necesarios para la realización de las tareas del comité local.

(Siguen los artículos 20 a 77.)

D. ESTATUTO MODELO DE UNA COMUNA

LA COMUNA DE KRANJ

ART. 1. La comuna de Kranj es una organización político-territorial fundamental del autogobierno del pueblo trabajador; es igualmente una comunidad socio-económica fundamental de los habitantes que residen en el territorio de la comuna.

La comuna de Kranj pertenece al distrito de Kranj.

ART. 2. El territorio de la comuna de Kranj comprende:

1. La ciudad de Kranj;
Las comunas catastrales...
Los villorrios...

2. Las demás comunas catastrales y villorrios...

ART. 3. El pueblo trabajador de la comuna ejerce sus derechos y cumple con sus deberes en la comuna mediante el comité popular de la comuna, los comités locales de los demás órganos del autogobierno communal; o bien, directamente, mediante las elecciones de los órganos representativos de la comuna y la revocación de sus miembros, así como a través de las reuniones de electores y el *referendum*.

Los órganos del autogobierno comunal se apoyan, en la realización de los derechos de la comuna, en los órganos de autogobierno de las organizaciones económicas y las instituciones sociales, lo mismo que en los demás órganos de gestión social.

ART. 4. La comuna ejerce todos los derechos y cumple todos los deberes de gestión de las cuestiones sociales que no pertenecen a los órganos de autogobierno del pueblo trabajador en las organizaciones económicas y las instituciones sociales, con excepción de los derechos y deberes que la Constitución y la ley reservan al distrito, a la República federada y a la Federación.

ART. 5. El autogobierno del pueblo trabajador en la

comuna está asegurado por la Constitución; se realiza de acuerdo con las leyes, y dentro del marco general del orden social único de la democracia socialista de la República Federativa Popular de Yugoslavia.

ART. 6. El pueblo trabajador de la comuna ejerce sus derechos de autogobierno por lo que se refiere a los asuntos de interés común a varias comunas en el distrito, mediante sus representantes en el comité popular del distrito, así como a través de otras fórmulas de autogobierno.

Los derechos y deberes de los órganos del autogobierno de distrito respecto a los órganos del autogobierno communal están determinados por la ley.

ART. 7. El comité popular de la comuna es el órgano fundamental del poder del pueblo trabajador.

El comité popular es el órgano supremo del poder de la comuna de Kranj dentro de los marcos de sus derechos y deberes.

Todos los órganos de la administración del Estado en la comuna están subordinados al comité popular de la comuna, a menos que la ley no haya decidido otra cosa por lo que se refiere a los órganos de la administración que resuelven las cuestiones relativas a la competencia del distrito, la República federada y la Federación.

ART. 8. La comuna tiene, fundamentalmente, los derechos y deberes siguientes:

Velar por la armonización entre los intereses individuales de los ciudadanos y por los intereses sociales generales;

Asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de las fuerzas de producción y para el mejoramiento constante de las condiciones culturales y las condiciones generales de existencia en la comuna;

Orientar el desarrollo económico general y efectuar la distribución de la parte del ingreso nacional procedente de la comuna para los fines de cubrir los gastos de orden económico, cultural y social de la comuna;

Velar por la adaptación de los intereses y la actividad de las organizaciones económicas a los intereses socia-

les generales; estimular el desarrollo de las organizaciones económicas y la productividad del trabajo;

Administrar el patrimonio popular de uso general y, más generalmente, el patrimonio popular confiado a la comuna; defender la propiedad social y personal;

Disponer con toda autonomía de los recursos de la comuna; fijar las obligaciones de los organismos económicos respecto a la comuna; establecer los impuestos comunales adicionales;

Organizar con toda autonomía y por su propia iniciativa, los asuntos de interés común;

Aplicar las leyes y demás prescripciones, a menos que esta aplicación no se confie expresamente a la competencia de otros órganos, instituciones y organizaciones;

Determinar la organización y el funcionamiento de los órganos e instituciones comunales;

Organizar los servicios comunales;

Velar por el mantenimiento y la elevación del nivel de la salubridad pública;

Velar por la instrucción pública general y la instrucción profesional obligatoria y asegurar las condiciones de desarrollo de la cultura;

Velar por la seguridad social;

Velar por la realización de los derechos personales y los derechos políticos de los ciudadanos y garantizar una actividad legal de la administración;

Ejercer un control de la legalidad de los trabajos de las instituciones y organizaciones autónomas;

Velar por el orden y la paz pública en la comuna;

Discutir problemas relativos a la competencia del distrito, la República federada y la Federación, así como a la de las organizaciones autónomas; emitir proposiciones con vista a su reglamentación y participar en ésta, conforme a la ley.

Los derechos de la comuna de Kranj son ejercidos y sus deberes asumidos por el Comité popular de la comuna misma, a través de organizaciones e instituciones, así como mediante las instituciones y organizaciones autónomas de acuerdo con una competencia señalada por la ley, los estatutos u otras prescripciones.

ART. 9. La comuna dispone de recursos propios, determinados por la ley.

ART. 10. En el curso de la realización de sus derechos y deberes, la comuna ejerce, mediante el comité popular y otros órganos del autogobierno comunal, las actividades siguientes:

1. Adopta, con toda autonomía, su plan económico y su presupuesto;

2. Dicta prescripciones con toda autonomía, basándose en los poderes que le son conferidos por la ley;

3. Funda empresas, así como instituciones comunales, culturales, educativas, sanitarias y sociales;

4. Aplica directamente las leyes y demás prescripciones y, para ello, conduce todo procedimiento administrativo y administrativo penal, toma decisiones en primera instancia y realiza todas las disposiciones administrativas, a menos que la aplicación directa sea confiada a la competencia de otros órganos;

5. Abroga y anula las disposiciones ilegales de los organismos económicos y de otra especie, así como de las instituciones sometidas a su control;

6. Organiza la realización de los asuntos de su competencia y toma las medidas de organización, administrativas, económicas, etc., para ese fin;

7. Asegura los recursos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos en la comuna;

8. Asegura el funcionamiento de los servicios comunales, nombra al personal técnico y vela por su formación y sus derechos;

9. Hace recomendaciones a las organizaciones económicas y las instituciones autónomas respecto a su actividad;

10. Interpone un recurso para la protección de los derechos de autogobierno siempre que una prescripción o cualquier otro acto de un órgano superior del Estado haya atentado contra uno de sus derechos determinados por la ley.

ART. 11. En la realización de sus derechos y deberes, la Comuna de Kranj no goza de más derechos que los determinados por la ley respecto a los ciudada-

nos, las organizaciones económicas y demás organizaciones e instituciones sociales.

ART. 12. La comuna ejerce sus derechos y cumple sus deberes en virtud y dentro de los límites de la ley y demás prescripciones de los órganos superiores del Estado, así como de sus propias prescripciones.

ART. 13. Las relaciones entre el comité popular de la comuna por una parte y los demás órganos del autogobierno comunal (que resuelven las cuestiones de interés común para la comuna) están determinadas por la ley y por estos estatutos.

ART. 14. Se forman comités locales en el territorio de la comuna, para lograr la más amplia participación posible de los ciudadanos en el autogobierno comunal y para la reglamentación de los asuntos de interés inmediato para la población local.

ART. 15. El comité popular de la comuna y los comités locales están obligados a apoyarse, en el ejercicio de sus derechos, en las reuniones de electores: deben poner en práctica sus decisiones conforme a la ley.

ART. 16. El comité popular de la comuna asegura un funcionamiento regular y legal del *referendum*.

ART. 17. El comité popular de la comuna está obligado a prestar ayuda judicial a los órganos del Estado.

ART. 18. La comuna de Kranj es una persona moral.

(Siguen los artículos 19 a 126.)

E. ESTATUTO MODELO DE UN DISTRITO

EL DISTRITO DE KRAJN

ART. 1. El distrito de Kranj es una organización político-territorial de autogobierno del pueblo trabajador; es también una comunidad socio-económica de las comunas y los habitantes que residen en su territorio.

El distrito de Kranj forma parte de la República Popular de Eslovenia.

ART. 2. El territorio del distrito de Kranj comprende las comunas siguientes: Kranj, etcétera...

ART. 3. El pueblo trabajador del distrito ejerce sus derechos de autogobierno (por lo que se refiere a los asuntos del distrito) mediante sus representantes en el comité popular del distrito, a través de los demás órganos de autogobierno del distrito y directamente, en las reuniones de electores y mediante el *referendum*.

ART. 4. El distrito de Kranj ejerce los derechos y cumple los deberes relativos a los asuntos de interés común a todas las comunas del distrito, así como a otras cuestiones generales determinadas por la ley.

ART. 5. El autogobierno del pueblo trabajador en el distrito está garantizado por la Constitución; se realiza de acuerdo con las leyes y dentro del marco general del orden social único de democracia socialista de la República Federativa Popular de Yugoslavia.

ART. 6. El comité popular del distrito es el órgano del poder supremo en el marco de los derechos y los deberes del distrito.

Todos los órganos de la administración del Estado en el territorio del distrito están subordinados al comité popular del distrito, a menos que la ley no decida otra cosa por lo que se refiere a los órganos de la administración que resuelven las cuestiones de la competencia de la República federada y la Federación.

Sólo una ley puede formar en la comuna, y para los

fines de la solución de las cuestiones sobre la competencia de los órganos del distrito, órganos administrativos directamente subordinados a los del distrito.

ART. 7. El distrito tiene los siguientes derechos y deberes:

Velar por la realización de los principios de organización social y política determinados por la Constitución;

Orientar el desarrollo económico y asegurar las condiciones del desarrollo de las fuerzas de producción y de la economía del distrito en su conjunto;

Armonizar el desarrollo económico y cultural dentro del distrito;

Velar por la adaptación de los intereses, trabajos de las instituciones y organizaciones autónomas del distrito a los intereses sociales generales;

Administrar el patrimonio popular que le ha sido confiado en virtud de una ley;

Disponer con toda autonomía de los recursos del distrito;

Regular con toda autonomía y por su propia iniciativa los asuntos de interés común a todas las comunas situadas en su territorio;

Aplicar las leyes y demás prescripciones si esta atribución le ha sido conferida por la ley;

Ayudar al desarrollo de las comunas subdesarrolladas;

Velar por la realización de los derechos personales y políticos de los ciudadanos;

Velar por la seguridad pública;

Organizar los órganos de autogobierno del distrito mediante elecciones;

Determinar la organización y el funcionamiento de los órganos y las instituciones del distrito;

Organizar los servicios comunales y demás servicios del distrito;

Velar por el mantenimiento y la elevación del nivel de la salubridad pública;

Velar por las escuelas y las actividades educativas de interés general;

Ejercer un control de la legalidad de los trabajos de la comuna;

Velar por la actividad y la formación profesional de los empleados de las comunas y del distrito;

Ejercer ciertos derechos de control determinados, respecto a la actividad de las organizaciones e instituciones del distrito;

Discutir cuestiones relativas a la competencia de la República federada y de la Federación, así como a la de las organizaciones de autogobierno; hacer proposiciones con vista a su reglamentación y participar en ésta conforme a la ley; discutir los asuntos relativos a la competencia de las comunas.

Los derechos del distrito de Kranj son ejercidos y sus deberes son asumidos por el mismo Comité popular del distrito y por sus órganos e instituciones, así como por las instituciones y organizaciones autónomas, según la competencia determinada por la ley, estos estatutos u otras prescripciones.

ART. 8. El distrito dispone de recursos propios, determinados por la ley.

ART. 9. En el curso de la realización de sus derechos y deberes, el distrito efectúa, mediante el Comité popular y otros órganos de autogobierno del distrito, los actos siguientes:

1. Adopta con toda autonomía su plan económico y su presupuesto;

2. Dicta prescripciones, en forma autónoma y basándose en los poderes que le son conferidos por la ley; dicta las penas administrativas determinadas por la ley contra toda infracción a sus prescripciones;

3. Funda empresas, así como instituciones comunales, culturales, de educación, sanitarias y sociales, que tengan importancia para todo el distrito;

4. Estatuye en segunda instancia en materia de procedimiento administrativo y administrativo-penal siempre que los órganos de la comuna hayan llevado el procedimiento a una primera instancia; toma, en materia de procedimiento administrativo y contencioso-

administrativo, decisiones en primera instancia cuando la ley y demás prescripciones lo han dispuesto;

5. Abroga y anula las disposiciones ilegales de las organizaciones económicas y demás instituciones, cuando lo determina la ley;

6. Organiza la realización de los asuntos relativos a su competencia y toma todas las medidas de organización, administrativas, económicas y de otra especie, para poner en práctica esa realización;

7. Asegura los recursos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos del distrito;

8. Asegura el funcionamiento de los servicios públicos del distrito;

9. Funda un tribunal disciplinario para los empleados del distrito y las comunas situadas en el territorio del distrito;

10. Hace recomendaciones a los organismos económicos y las instituciones autónomas relativas a su actividad;

11. Interpone un recurso para proteger sus derechos de autogobierno siempre que una prescripción o cualquier otra disposición de un órgano superior del Estado haya atentado contra uno de sus derechos determinado por la ley.

ART. 10. En la realización de sus derechos y deberes, el distrito de Kranj no goza, respecto a los ciudadanos, de las organizaciones económicas y demás organizaciones e instituciones sociales, sino de los derechos determinados por la ley.

ART. 11. El distrito ejerce sus derechos y cumple sus deberes en virtud y dentro de los límites de la ley y demás prescripciones de los órganos superiores del Estado, así como de sus propias prescripciones.

ART. 12. Las relaciones entre el comité popular del distrito, por una parte, y los demás órganos de autogobierno del distrito (que resuelven las cuestiones de interés común para el distrito), por otra, son determinados por la ley y estos estatutos.

ART. 13. El comité popular del distrito está obligado a apoyarse, para el ejercicio de sus derechos, en las

reuniones de electores: debe poner en práctica sus decisiones conforme a la ley.

ART. 14. El comité popular del distrito asegura el funcionamiento legal del *referendum* de los electores.

ART. 15. El comité popular de distrito no puede transferir los asuntos que está obligado a resolver por sí mismo a la competencia de la comuna.

El comité popular del distrito puede exigir del comité popular de la comuna que le preste asistencia en la solución de los diferentes asuntos administrativos y técnicos relativos a la competencia del distrito; pero, en ese caso, tiene que asegurar al comité popular de la comuna los recursos necesarios para resolver esas cuestiones.

ART. 16. El comité popular del distrito puede ejercer por sí mismo una atribución de la competencia del comité popular de la comuna cuando esta última no ha cumplido una misión que estaba obligada a cumplir, o bien no la ha cumplido a tiempo. En este caso, el comité popular de la comuna está obligado a indemnizar al comité popular del distrito de los gastos ocasionados.

El comité popular de la comuna tiene derecho de recurso contra el acto anterior.

ART. 17. El comité popular del distrito está obligado a prestar asistencia judicial a los órganos del Estado.

ART. 18. El distrito de Kranj es una persona moral.

(Siguen los artículos 19 a 125.)

BREVE BIBLIOGRAFÍA

Autores y fuentes yugoslavos

1. ESTUDIOS

- Davicho, Yacha, "Les problèmes économiques de la Commune", *Questions actuelles du socialisme*, París, núm. 27, p. 49, 1954.
Djordjevich, Jovan, "Le self-government des organes des pouvoirs locaux", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 14, p. 51, 1952.
— "Les statuts des communes", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 30, p. 45, 1952.
— *Le self-government local*, Ed. Conférence permanente des villes, Belgrado, 1956.
Gerchkovich, Léo, "Le système des organes des pouvoirs locaux", *Questions actuelle du socialisme*, núm. 14, p. 71, 71, 1952.
Kardelj, Edvard, *La démocratie populaire en Yougoslavie*, Agence yougoslave d'Information, París, p. 198.
— "Les bases sociales et politiques de la RFPY", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 15, p. 1, 1953.
— "La démocratie socialiste dans la pratique yougoslave", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 28, p. 13, 1955.
— "La nouvelle organisation des communes", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 29, p. 3, 1955.
— "Les caractéristiques de la nouvelle Loi sur les comités populaires", *Le nouveau droit yougoslave*, París, núm. 4, p. 1, 1950.
— "Le rôle du citoyen dans notre système politique et économique", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 22, p. 97, 1954.
Popovich, Milentié, "Démocratie socialiste et planification", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 27, p. 17, 1954.
Rankovich, Alexandre, "Pour le renforcement de la justice et de la légalité", *Le nouveau droit yougoslave*, núm. 4, p. 3, 1951.
Simich, Vladimir, "La démocratie directe et ses instruments", *Questions actuelles du socialisme*, núm. 25-26, p. 45, 1954.
Tito, Josip Broz, "Lutte des communistes yougoslaves pour

une démocratie socialiste", *Questions actuelles du socialisme*, num. 14, p. 3, 1952.
Yovanovich, Alexandre, "L'organisation de la Commune".
Questions actuelles du socialisme, num. 27, p. 25, 1954.

2. REVISTAS

Le nouveau droit yougoslave, revista trimestral (teórica y de documentación legislativa) editada por la Asociación de Asociaciones de Juristas Yugoslavos, Belgrado, desde 1950.
Questions actuelles du socialisme, revista bimestral, editada por la Agence yougoslave d'Information, París.

3. TEXTOS LEGISLATIVOS

La Constitución yugoslava de 1946, textos editados por la Asociación de Asociaciones de Juristas Yugoslavos, Belgrado.
La Ley constitucional de 1953, textos editados por la Asociación de Asociaciones de Juristas Yugoslavos, Belgrado
La Loi générale sur l'organisation de la Commune et l'Arrondissement, textos publicados en *Le Nouveau Droit Yougoslave*, Belgrado, julio-septiembre de 1955.
Statut de la Commune, Statut de l'Arrondissement, textos publicados en *Le Nouveau Droit Yougoslave*, Belgrado, julio-septiembre de 1955.

ÍNDICE

PREFACIO, por Marcel Prélot	7
Introducción: La evolución política y constitucional de Yugoslavia	17
1. La primera fase	18
2. La segunda fase	35
3. La fase actual	51
PRIMERA PARTE: LAS BASES DEL SISTEMA SOCIAL Y POLÍTICO	
I. La propiedad social y el autogobierno de los productores	57
4. La propiedad social de los medios de producción	57
5. El autogobierno de los productores o la democracia económica	61
6. El autogobierno de los productores y la propiedad social	69
II. La soberanía del pueblo	72
7. La soberanía popular y el autogobierno..	72
8. El autogobierno en las colectividades locales	80
9. Gestión social y asociaciones libres del pueblo trabajador	83
III. Las libertades y los derechos del hombre....	89
10. Los derechos del hombre y la democracia socialista	89
11. Los derechos fundamentales en la primera Constitución yugoslava	92

12. Los derechos del hombre en el sistema actual	96	25. El Consejo Federal	170
13. El anuncio de nuevos derechos del hombre y del ciudadano	110	26. El Consejo de Productores	172
IV. La esencia del Estado	116	27. La representación al Consejo Federal de las Repúblicas Federadas y las unidades autónomas	177
14. La democracia socialista, forma de desaparición progresiva del Estado	116	28. Los comités y las comisiones	180
15. El problema de los partidos	124	29. Los derechos y deberes de los diputados	184
16. Relaciones entre la democracia política o burguesa y la democracia socialista ...	133	<i>Sección II: Los órganos ejecutivos de la Asamblea Popular</i>	
SEGUNDA PARTE: LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA			
V. El federalismo	145	30. El Presidente de la República.....	187
17. Los rasgos esenciales	145	31. El Consejo Ejecutivo Federal	189
18. Las relaciones entre la Federación y las Repúblicas Populares	147	<i>Sección III: La administración federal</i>	
VI. El Gobierno de Asambleas	151	32. El papel de la administración	193
19. Las relaciones entre los órganos	151	33. El mecanismo de la administración.....	194
20. Los postulados del Gobierno de Asamblea	154	IX. Los órganos de las repúblicas populares	197
VII. Representación política y representación económica	157	34. Derechos y deberes de estos órganos	197
21. Las bases de la representación económica	157	35. La Asamblea Popular de la República ...	197
22. Los nuevos órganos representativos	158	36. El Consejo Ejecutivo	200
TERCERA PARTE: LA ESTRUCTURA DEL PODER			
VIII. Los órganos federales del poder	165	37. La administración republicana	202
<i>Sección I: La Asamblea Popular Federal</i>			
23. El papel de la Asamblea	165	X. Las colectividades locales autónomas	205
24. Las competencias de la Asamblea	166	38. La comuna y el distrito	205
		39. Los comités populares y su organización	211
		40. El control del autogobierno local	217
		41. El autogobierno político y el autogobierno social en la comuna y el distrito	219
		42. Obstáculos y perspectivas	225
		XI. Las unidades autónomas	227
		43. Los derechos de las unidades autónomas	227
		44. Los órganos del Poder	229
		45. Las relaciones entre la República Federada y las unidades autónomas	231
			265

TEXTOS FUNDAMENTALES

A. Ley Constitucional sobre los fundamentos de la organización social y política de la República Federativa Popular de Yugoslavia y los órganos federales del Poder	233
B. Constitución del 31 de enero de 1946	239
C. Ley general sobre la organización de las comunas y los distritos	246
D. Estatuto modelo de una comuna	251
E. Estatuto modelo de un distrito	256
BREVE BIBLIOGRAFÍA	261

Este libro se terminó de imprimir el día 24 de marzo de 1961 en los talleres de Gráfica Panamericana, S. de R. L., Parroquia, 911, México 12, D. F. En su composición se utilizaron tipos Aster de 10:11, 8:9 y 7:8 puntos, y se tiraron 15 000 ejemplares. La edición estuvo al cuidado de José C. Vázquez y Ali Chumacero.