

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO FEDERAL: APROXIMACIONES AL MODELO BRASILEÑO

FRANCISCO RÉGIS FROTA ARAÚJO
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Federal de Ceará

Recibido: 21 de enero de 2005

Aceptado: 28 de febrero de 2005

Resumen: El modelo de organización constitucional del Estado Federal en Brasil fue implantado tras la proclamación de la República (1891), y siguió el modelo federalista norteamericano de los EE.UU. El sistema fue evolucionando de un tipo unitario hacia una federación cuando las provincias, antes imperiales, fueron transformadas en estados miembros autónomos, permaneciendo la soberanía en manos de la Unión.

Palabras clave: Federalismo / Modelo brasileño / Organización constitucional.

THE FEDERAL STATE ORGANIZATION: A COMMENTARY ON CONSTITUTION OF BRAZIL

Abstract: The model of constitutional organization of the federal state in Brazil began after the proclamation of the Republic (1891), and followed the federalistic model of the United States. The system has been evolving from the unitarian to the federal state, when the old provinces, before imperials, were changed into estatal autonomy unities, the soberany staying in the hands of the Union.

Keywords: Federalism / Brazilian model / Constitutional organization.

1. INTRODUCCIÓN

La declaración del gobernador electo de Minas Gerais, el ex-presidente Itamar Franco, a principios del año 1998, negándose a pagar durante tres meses las deudas de su Estado a la Unión hizo estallar un debate en la prensa brasileña e internacional que aún continúa.

En tiempos de globalización hubo quien pretendió responsabilizar a su mera declaración de moratoria temporal de la crisis por la que pasa desde hace décadas el pacto federal nacional. Ingenuo engaño.

En efecto, la federación brasileña lleva tiempo atravesando una profunda crisis que no se puede confundir con la actual política económica adoptada por el Gobierno federal, a pesar de los intensos reflejos de ésta sobre aquélla.

Todos sabemos que el modelo económico adoptado por Brasil desde el presidente Fernando Henrique Cardoso, e imitado por el presidente Lula da Silva en su práctica totalidad –consustanciado en el plano real y propugnador de una apertura desnacionalizadora de los factores de producción y riqueza, bajo el influjo del FMI–, llevó al país a un conjunto de crisis políticas, financieras, de evasión soste-

nible de divisas y capitales especulativos y con profundos reflejos económico-sociales, los cuales nos impulsan a hacer una reflexión sobre el actual modelo de organización federal de estado vigente en Brasil.

Ahora, inicialmente podríamos preguntarnos si habría sinceras posibilidades de que una mera confesión pública de reconocimiento de las dificultades financieras por las que pasa un determinado estado miembro de nuestra federación (por ejemplo la formulada por el ex-gobernador Itamar) podría resultar el factor único responsable de la disminución de las divisas internacionales de la nación por un importe superior a los 2 billones de dólares, como la ocurrida los días 14 y 15 de enero del año 1998. Evidentemente que no. Está claro que la prensa sobrevaloró el episodio en un vano intento por hacer callar la oposición política brasileña, sobre todo en el momento en que el Congreso Nacional debatía el conjunto de propuestas del ejecutivo federal relativas al vigoroso “ajuste fiscal”, plasmado a través de medidas provisionales, de leyes y hasta de profundas reformas constitucionales.

El tema de la asunción de las deudas de los gobiernos estatales, tema crucial en este momento, es presentado de nuevo durante estos dos primeros años del gobierno del presidente Lula da Silva, insertándose en ese contexto de relación conflictiva entre la tributación y la federación brasileñas, que atraviesa y conoce crisis más constituyentes que constitucionales, y cuya solución no se obtendrá únicamente por la vía de la reforma constitucional, aunque necesariamente tenga que pasar por ella.

En efecto, las urgentes consideraciones de los principios constitucionales de la proporcionalidad y de la solidaridad –en cuanto que novedades relevantes en la teoría constitucional contemporánea¹– corroboran nuestra opinión.

2. ¿REFORMA TRIBUTARIA O REFORMA POLÍTICA EN LA FEDERACIÓN?

Pero las crisis federales continúan. A pesar de haber sido aprobadas por el legislativo duras medidas de aumento de la recaudación tributaria de la Unión –como el incremento de las contribuciones sociales sobre los beneficios de las empresas, la participación en los descuentos previstos por los servidores inactivos, el aumento del porcentaje de la CPMF del actual 0,25% al 0,38%, etc.; y, por último, una cuenta enorme soportada básicamente por la ya empobrecida clase media brasileña–, las finanzas estatales continuarán su proceso de depresión, reflejando así una crisis federal. Una crisis de modelo más que de opiniones.

Por un lado, el Gobierno federal alegaba, y aún alega, que el tesoro nacional no puede echar mano de los recursos de los estados, cuyas deudas, según él, ya ha-

¹ Vid. a propósito del tema las importantes contribuciones de los profesores Willis Santiago Guerra Filho y Regis Frota Araujo, el primero sobre la temática del principio de la proporcionalidad y el segundo sobre el principio de la solidaridad.

brían sido objeto de una negociación anterior por la que se beneficiaron de intereses y de plazos especiales de pago. Por otro lado, los estados –Estados como Río Grande do Sul, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Goiás y Río de Janeiro, entre tantos otros, hacen cola en las reclamaciones junto con Minas Gerais– señalan que la asunción de las deudas necesita ser renegociada por la Unión, sobre todo si se tiene en cuenta que algunos gobernadores salientes –muchos de ellos de la misma filiación partidista del señor presidente de la República, como es el caso del Estado de Minas Gerais– habrían dejado las finanzas del Estado en una peligrosa situación, comprometiendo incluso el normal y regular pago de sus empleados. Alegaciones a parte, lo cierto es que una federación necesita de una relación de armonía y comprensión política para que se haga viable el pacto federal, situación que nuestro país necesita afrontar en profundidad y con madurez.

Por un lado, vimos a los gobernadores de 16 estados aliados de la política económica federal reuniéndose para prestar su solidaridad a FHC, con la llamada “Carta de San Luis”; por otro, se reunieron otros 7 gobernadores, bajo el experimentado y lúcido liderazgo de Itamar Franco, en una oportuna y saludable reunión sobre el actual debate federal brasileño, surgiendo de esta reunión un documento –denominado “Carta de Belo Horizonte”– que traza, a su vez, toda una línea de preocupaciones por la “idoneidad del principio federal”. Como afirmó en su momento el líder de la oposición que se dibuja en el escenario de la nacionalidad, este último encuentro “*refaz as bases arruinadas do sistema e restitui à autonomia dos Estados-membros a substância de sua autoridade retraída, dos três poderes aviltados e das suas competências constitucionais invadidas e desprezadas pelo Poder Central*” (sic).

Entre una y otra cartas, Brasil observa y aguarda solitario y perplejo, su entrada en el próximo milenio donde urge que el principio federal sea recordado y reconocido como fundamental para la sustentación y para la armonía de un pacto federal que fue formulado en el siglo pasado, tras la proclamación de la República, reformulado en la década de los años treinta, destrozado en los *idus* de los años sesenta y que, en la actualidad, aún carece de una concreción substancial y efectiva.

La crisis de la federación brasileña se expresa, según una de las mencionadas cartas, “*no grave desequilíbrio das contas externas, na fragilização das finanças públicas, no sucateamento da estrutura produtiva, no desemprego que alcança índices alarmantes, enfim, no empobrecimento de estados, municípios*” y del pueblo brasileño, que se ve desprovisto de su riqueza nacional de forma galopante.

La temática que tratamos a continuación –“*la organización federal del estado en un intento de caracterización jurídico-constitucional, sin perder de vista la experiencia histórica, y como tema complementario del estudio de los principios constitucionales tributarios*”– me parece absolutamente contemporánea. Está en la estrecha franja diametral de la división metodológica entre la ciencia política, el derecho constitucional y las grandes preocupaciones de los gobernantes. Sería algo

como investigar las formas contemporáneas del estado, entre las cuales la federación se constituye como una de las formas más especiales. Podríamos, por ejemplo, comparar federación y confederación, aunque hoy en día esta última sólo sea apreciable en la perspectiva histórica, ya que apenas subsiste en los estados contemporáneos. Como ejemplo histórico tenemos los Estados Unidos de América que, durante once años –desde su independencia en el año 1776 hasta la implantación de su primera y única Constitución federal en el año 1787–, vivió el esquema confederal de una manera fundamental para quien quiera investigar la forma federal. Finalmente, el federalismo brasileño fue prácticamente copiado de la experiencia federada norteamericana y, anteriormente, confederada.

Me pregunto si la CEI (Comunidad de Estados Independientes) resultante de la fragmentación de la Unión Soviética no caminará en el futuro bajo la forma político-jurídica de un esquema confederado. Si no será que, con la exigencia permanente de los estados que componen la Comunidad de Estados Independientes –cada uno de los cuales quiere preservar una parte de su autonomía y hasta una cierta soberanía, en último caso, frente a la comunidad internacional de las naciones–, no partirán jurídicamente hacia un esquema confederado. En ese caso, aunque eso sólo sea una hipótesis –pues no tengo la certeza de que ese hecho sucederá–, una gran nación estaría retornando a aquello que para el federalismo sólo sería una experiencia histórica anterior.

En cualquier caso, vamos a iniciar nuestras formulaciones haciendo una pequeña comparación entre el estado unitario, el estado federal o la federación, y la confederación. También porque la inteligencia histórica del ser humano es fundamental para comprender el concepto.

3. RESITUANDO EL PROBLEMA: CLASIFICACIÓN ANTIGUA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO VERSUS RESUMEN DE LAS ACTUALES FORMAS DEL ESTADO

En primer lugar, haremos una pequeña aproximación conceptual sobre las distintas formas de estado sin dejar de hacer, lógicamente, una pequeña comparación con las formas contemporáneas de gobierno. Las formas de estado pueden ser resumidas en dos: simples y compuestas. La primera está representada por el estado unitario, al que nos referiremos brevemente más adelante, y las formas compuestas del estado corresponden a las federaciones, que son: la unión personal, la unión real, la confederación de estados y el estado federal. Estas dos últimas serán objeto de una reflexión más profunda en este trabajo.

Por otro lado, las formas de gobierno son una preocupación muy antigua entre los analistas políticos. Desde Aristóteles se usa la política para clasificar las formas de gobierno. Fue él quien estableció un criterio clasificatorio: el número de perso-

nas que poseen el poder político. Actualmente, este criterio está bastante superado, aunque en aquella época pareciera bastante razonable y permaneciera incluso en la Edad Media con una consistencia didáctica bastante ajustada, hasta que Nicolás Maquiavelo introdujo datos científicos para la ciencia política.

Para una mejor clasificación, Aristóteles enumera tres formas puras de gobierno que podrían ser contrastadas con tres formas impuras. Según el criterio clasificador –el número de personas que compondrían el gobierno–, las formas puras serían las siguientes: la monarquía (gobierno de uno solo), la aristocracia (del griego *aristo*, que significa los mejores o el gobierno de los mejores), y la democracia (gobierno de todos).

Por lo tanto, donde hubiese una sola persona en el poder habría una monarquía; donde estuviesen los mejores en el poder habría una aristocracia; y si el gobierno estuviese compuesto por todos y dirigido a atender los intereses del pueblo (del griego *demo*) sería una democracia.

Esas tres formas puras de gobierno, de acuerdo con Aristóteles, podrían transformarse en formas impuras a partir de una degeneración de su concepción originaria. Así, por ejemplo, si el gobierno de uno solo perdiese su finalidad teleológica fundamental que era el gobierno de uno al servicio de todos, es decir, ejercido por una sola persona pero en beneficio de la comunidad –véase el caso de los monarcas iluminados–, se transformaría en una forma impura: la tiranía. Por lo tanto, existía la posibilidad de que la monarquía se transformase en una tiranía si el titular del poder, el titular del gobierno, desviase su finalidad fundamental del ejercicio del gobierno.

En el caso de que la aristocracia también se desviase de su función, se convertiría en una oligarquía, es decir, ya no sería el gobierno de los mejores, de los *aristo*, sino el gobierno de los *oligo*, de los pocos. Por último, la democracia en su forma impura se correspondería o equivaldría a la demagogia.

En el mundo contemporáneo, la clasificación se modifica. Los gobiernos caminaron hacia una perspectiva bastante dicotómica: o gobiernos abiertos, democráticos, con una participación colectiva, o gobiernos autoritarios, con una participación limitada y/o excluyente.

La democracia, tanto si nos referimos a la democracia directa, hoy prácticamente inexistente –sólo quedan reminiscencias en algunos cantones suizos–, como a la democracia indirecta o representativa, instrumento de acción de la voluntad popular, es la forma contemporánea más variada a partir de esas clasificaciones. Aún así, la perspectiva dicotómica actual reduce prácticamente la clasificación de las formas de gobierno en gobiernos abiertos *versus* gobiernos cerrados y gobiernos democráticos *versus* gobiernos autoritarios.

En la presente exposición nos interesa no el mérito de esas formas de gobierno sino la perspectiva estatal, es decir, el estado. Así, para empezar, podríamos preguntarnos qué es el estado. Con certeza, todos sabrían responder; sin embargo, voy a dar una pequeña regla para distinguir estado de gobierno. En realidad, el estado

se va a distinguir porque también como formas de estado tenemos básicamente aquellas que parecen prioritarias: el estado unitario, las federaciones contenidas o correspondientes a las diversas uniones de estado, ya sea unión personal o unión real, el estado federal o la confederación de estados.

La confederación también es una forma de estado, aunque hoy esa forma sea prácticamente inexistente, a pesar de haberse apuntado la perspectiva de ser adoptada por la Comunidad de Estados Independientes o también por la Comunidad Económica Europea. Así, a partir de intereses económicos, podrían formarse nuevas confederaciones que se distinguen, obviamente, en algunos aspectos de la confederación clásica vivida por el Estado norteamericano, que en aquel período de la historia pasaba por un proceso de cooperación que concluyó con la implantación de la soberanía de otros estados de los demás continentes (asiático, africano, etc.) en el siglo XIX.

Podremos conceptualizar el estado unitario como un estado donde la soberanía es una sola, no existiendo áreas que gocen de autonomía. Como señala Claudio Acquaviva (1994, p. 78), *“esta forma de Estado mostra-se políticamente centralizada, embora dotada de descentralização meramente administrativa; o poder central irradia-se por todo o território, sem limitações de natureza política; caracteriza-se o Estado unitário, portanto, pela unicidade do poder”*.

Optamos por una conceptualización rápida y objetiva para centrarnos más detalladamente en el federalismo. Como ejemplo de estado unitario tenemos aquel vivido en Brasil durante el imperio: no había regiones autónomas y el poder político se concentraba exactamente en la unidad imperial. La primera Constitución de Brasil, configurada jurídicamente en el año 1824, establece precisamente la condición de estado unitario, esa forma de estado, para el país imperial.

La Constitución otorgada por Pedro I en el año 1824 implantó un estado unitario, a la manera de las formas simples de estado vividas por la Italia mussoliniana o por la España franquista (1939-1975, antes de ser transformada por la Constitución española del año 1978 en un estado autonómico o estado de las autonomías) o, también, por el Portugal salazarista, antes de conocer cualquier indicio de descentralización administrativa prevista por la Constitución lusitana del año 1976, después de la revolución de los claveles del 25 de abril.

Aunque la doctrina del regionalismo –que tanto gusta a la doctrina más reciente– que prevalece en la Península Ibérica y que se extiende por la República italiana y por otras repúblicas pueda dar lugar a confusiones entre los conceptos de estado unitario y estado federal, como aclara Acquaviva (1994, p. 79), *“a região é uma entidade orgânica de caráter histórico, unidade lingüística e até racial, dotada de leis próprias”*, y algunas regiones de estados unitarios demostraron una mayor unidad que ciertos estados federales. Así, no es tarea fácil caracterizar Italia como estado unitario, aunque la Constitución italiana proclame en su artículo 5 que Italia es una república una e indivisible que confiere a las regiones la más amplia autonomía política-administrativa (artículos 115 y 117).

Según indica el lúcido y preciso Jorge Xifra Xeras (1962, vol. 2), “*un estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un único centro de impluso político*”: concluyéndose fácilmente que en el estado unitario todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común, correspondiéndose la forma política unitaria a una exigencia natural, aunque la moderna doctrina contemple la posibilidad de una clasificación entre centralización concentrada y centralización desconcentrada. En aquella, los agentes de las entidades administrativas son simples mensajeros de las decisiones del poder central mientras que en esta última se observa la atribución de un cierto grado de competencia a los agentes periféricos del poder, aunque persista la dependencia jerárquica.

El estado federal o la federación es aquel estado soberano constituido por distintos estados autónomos o, dicho de otro modo, por estados miembros autónomos. Ahora ya estamos trabajando con algunos conceptos que se destacan: la soberanía y la autonomía. Son conceptos contrapuestos y distintos. La soberanía es algo más, se constituye en un elemento formal, fundamental, para el estado.

Todos los manuales que tratan de los tipos generales de estado establecen que todo estado tiene necesariamente tres elementos: un elemento formal –la soberanía– y dos elementos materiales –el elemento territorial y el elemento poblacional–. Por lo tanto, es al pueblo y al territorio a quienes se certifica la validez del estado. El territorio será el área sobre la que el estado ejercerá su poder de mando, “*su poder originario de mando*”, según indica Jorge Jellineck.

Entonces, podemos afirmar sucintamente que el estado federal es un estado soberano constituido por diversos estados miembros autónomos. Estado unitario descentralizado y estado federal no pueden confundirse porque en el primero de ellos existe una dependencia de los órganos descentralizados con respecto al estado unitario, mientras que en el segundo se verifica la independencia de estos mismos órganos. Esta forma de estado se constituye, por lo tanto, en una especie de federación.

Antes de seguir avanzando, es necesario establecer aquí el concepto de confederación para dejar en claro cuál es la base sobre la que actualmente se asienta el concepto clasificatorio que define lo que es una federación.

En realidad, la federación no es sólo una forma de estado sino que se configura, precisamente, en la medida en que intenta descentralizar, y que está presente en todas las formas de gobierno y, por lo tanto, en todas las clasificaciones, tanto en las aristotélicas como en las elaboradas por otros autores. Cuando Aristóteles intentaba conceptualizar las formas de gobierno, procuraba distinguir una forma de otra a partir del número de titulares en el ejercicio del poder gubernamental. Sin embargo, en el análisis de la composición de los órganos estatales que forman los diferentes tipos de estados se puede ver una mayor o menor concentración de poder, una mayor o menor descentralización política del poder político.

Se puede decir, de forma muy sencilla, que la confederación supone la existencia o la constatación de distintas soberanías internas originadas en un pacto disoluble y basadas en un tratado internacional. Se encuadra más en el campo de estudio del Derecho Internacional Público que en el ámbito del Derecho Constitucional en cuanto que rama del Derecho Público Interno.

En este punto ya se puede percibir que yo no estoy tratando exhaustivamente cada uno de esos tipos o de esas formas de estado. Porque si yo digo que la confederación está basada o asentada en un tratado internacional, no por ello estoy diciendo que la base de la federación es una constitución federal, cuando efectivamente lo es. No estoy haciendo esto, justamente, porque sólo pretendo hacerlo después de realizar una sencilla comparación entre un tipo y otro, entre una forma y otra de estado. Será entonces, más adelante, cuando abordaré más detalladamente el gobierno federal en el estudio de la organización federal del estado, es decir, en la reflexión sobre la caracterización jurídico-constitucional del estado federal.

4. LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO: PERSPECTIVA HISTÓRICA Y CONTEXTO BRASILEÑO

Como decíamos, el tema de la organización federal del estado está de rabiosa actualidad, tanto que hoy en día los principales países del mundo adoptan el esquema federal. Son federación, por ejemplo, los Estados Unidos, Australia, Alemania o Brasil, aunque alguien pueda suponer que Brasil no se constituye como una “gran” nación.

Aún así no deja de tener su importancia estratégica para los siglos venideros, ya que de hecho muchos analistas políticos creen que este país será el país del futuro pero, en cualquier caso, Brasil es una federación. La forma estatal elegida por nuestro país desde la proclamación de la República fue la federación, por lo tanto ésta tiene ya más de un siglo de existencia, aunque sea objeto de ocasionales críticas. El gran analista político y constitucionalista Paulo Bonavides afirma que la federación brasileña es objeto de una crisis permanente. En su libro *A crise política brasileira* (2001), propone nuevos modelos para la federación brasileña, razón por la cual se recomienda la lectura de su importante obra. El federalismo, por lo tanto, es de capital importancia en la actualidad.

Sin embargo, aún estamos ante conceptos. Tenemos tres formas distintas de estado a partir de una verdad simplemente conceptual. Vamos, entonces, a intentar hacer una distinción más concreta entre la confederación y la federación, o el estado federal, para poder introducir el federalismo en su reflexión caracterizadora en el ámbito del estudio jurídico. Ahora, como ejemplo de estado federal, vamos a estudiar la actual estructura brasileña, y como ejemplo de confederación estudiaremos a los Estados Unidos de América en el período 1776-1787.

Es preciso señalar que no podemos comprender esa temática ni tener la voluntad de pretender agotarla únicamente bajo el punto de vista conceptual. La experiencia

histórica, la perspectiva histórica, es la mejor forma de entender este fenómeno de una manera más científica. No podemos pensar que esas formas históricas fueron implantadas al margen de una coyuntura histórica concreta. De aquí en adelante es preciso contextualizar nuestros ejemplos.

Pueden estarse preguntando por qué estoy hablando aquí de confederación cuando no hay ningún país hoy en el mundo que adopte de manera específica esta estructura. Sin embargo, les digo que lo hago con el propósito de realizar una mínima reflexión histórica del proceso de sedimentación del esquema o del modelo federal brasileño basado en la experiencia histórica confederada norteamericana. A propósito de esto, uno de los mejores libros de entre los que tratan de esa materia continúa siendo *The Federalist*, de A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, escrito en los Estados Unidos después de la promulgación de la Constitución americana del año 1787, configurando las diversas experiencias y debates en el conjunto de reflexiones hechas por los grandes analistas políticos de los Estados Unidos de América con ocasión de la implantación de la nación americana.

Dentro de ese esquema comparativo histórico, Rui Barbosa traslada el modelo confederal norteamericano a la federación brasileña; de ahí que nuestra Constitución del año 1891 se denominara, justamente, Constitución de los Estados Unidos... “de Brasil”. Rui Barbosa, el colosal comentarista de la primera Constitución republicana, junto con los primeros constituyentes trasladaron prácticamente tanto la forma o el régimen de gobierno presidencialista como la forma de estado federal, ésta última transformada actualmente en una rígida cláusula por la vigente *Lex Legum*. Así, es prácticamente imposible al legislador constituyente reformador querer o pretender presentar una propuesta de reforma de la Constitución que objetive el cambio de la forma federal de estado.

En el artículo 60, párrafo 4º, de la Constitución brasileña se dice que cualquier propuesta tendente a abolir la federación ni siquiera será objeto de deliberación. En consecuencia, ésta se constituye en una rígida cláusula siendo, por lo tanto, una forma de estado no susceptible de modificación, certificando que hay una opción fundamental del titular del poder político de Brasil y, por lo tanto, del pueblo, a través de sus representantes, es decir, los constituyentes originarios, al establecerlo en todas las constituciones desde aquella primera que fue promulgada con la proclamación de la República como forma federal de estado. Después, esa fue la forma de estado por la que optó Brasil.

Pero la mejor manera para comprenderlo sería imaginar, por ejemplo, un observador cualquiera en el panorama internacional que “mirara” la experiencia histórica vivida por los Estados Unidos de América.

Mencionaré ahora la obra *Bandeirantes e pioneiros*, de Viana Moog, en la que se realiza un paralelismo entre la cultura norteamericana y la cultura brasileña. Este libro no sólo trata de la cultura material sino también de la cultura espiritual, realizando un paralelismo entre la educación brasileña y la norteamericana. Parte del principio de que los Estados Unidos, a ejemplo de la nación brasileña, son una nación de dimensiones continentales y con un gran contingente poblacional.

La población colonizadora inglesa llegó a ese territorio aproximadamente en el mismo período en que los colonizadores lusitanos lo hicieron en suelo brasileño. Es decir, cuando los ingleses llegaron a América del Norte en el año 1492, los portugueses convertían a Brasil en su colonia sólo ocho años después del descubrimiento del continente americano por los colonizadores europeos.

Por lo tanto, si nuestro observador tomase esos dos parámetros, los cuales, aún no siendo de gran importancia, no por ello dejan de ser ejemplificadores –el parámetro de la edad de la nación, del pueblo civilizado, y el parámetro de la dimensión continental o territorial; dos elementos del estado–, podría caer en la tentación de comparar lo que ocurrió para que una nación se desarrollase (los EE.UU.) mientras que otra (Brasil) permaneciese a remolque del desarrollo sostenido. ¿Hasta qué punto la distinta forma de estado adoptada en ambos países habría sido determinante para diferenciarlos tan profundamente? El libro *Bandeirantes e pioneiros* establece una comparación mucho más graciosa, prácticamente romántica, no teniendo, por lo tanto, la pretensión de ser una obra científica. Sin embargo, merece la pena la lectura del libro de Viana Moog por cuanto esta obra contribuye a comprender el carácter nacional brasileño y nuestras diferencias históricas.

Por referirnos sólo a una de estas diferencias, la de naturaleza religiosa o ética, es obligado recordar también el interesante trabajo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber, donde encontramos explicaciones convincentes para las extraordinarias diferencias de desarrollo económico y social entre Brasil y los EE.UU., a partir de una óptica religiosa-ideológica de esas explicaciones. Por lo que se refiere a la ética protestante, dominante en la nación del norte, justificaba el trabajo de enriquecimiento como agradable a Dios, mientras que la ética católica apostólica romana mayoritaria en la colonización lusitana llevaba al convencimiento de que Dios se apiadaría más de los pobres de espíritu, porque “*de ellos será el reino de los cielos*”.

El colonizador portugués catequizó al indio nativo, el negro africano fue traído como mano de obra esclava y la población se mezcló étnica y racialmente en el territorio brasileño en la creencia de la pobreza y de la sumisión. El resultado es la actual diferencia entre los dos países que, evidentemente, no puede ser comprendida sólo por este aspecto unilateral de la explicación.

5. ¿NOS CONVENDRÍA EL ESQUEMA CONFEDERADO? INTERPRETACIÓN DE LA CONFEDERACIÓN COMO TRATADO INTERNACIONAL O PACTO DISOLUBLE

Es conveniente hacer una pequeña reflexión histórica para entender mejor el modelo confederado y para poder relacionarlo con el federalismo propiamente dicho.

En los Estados Unidos de América del año 1776 existían trece colonias que, todas agrupadas, querían y conseguirían independizarse de Inglaterra, de la Gran

Bretaña, que expoliaba sus economías, sus riquezas naturales, es decir, los recursos del país.

Las trece colonias norteamericanas firman un tratado internacional, un pacto disoluble en la medida en que cualquiera de las partes contratantes, desde el momento en que renunciase, obtendría precisamente la disolución de ese tratado internacional. Obviamente, con la renuncia de cualquiera de las partes contratantes se pondría de manifiesto el desinterés por la continuidad contractual.

Ahora tenemos al observador ante un esquema confederado: concretamente ante el esquema norteamericano del período 1776-1787, experiencia histórica que duró once años; estamos ante trece unidades soberanas o ante trece soberanías internas procedentes de un pacto disoluble basado en un tratado internacional.

El observador que estuviera aquí intentando verificar cómo era la estructura de soberanía de la confederación norteamericana podría dirigir su mirada al círculo del estado compuesto y sólo encontraría barreras ante cada una de esas unidades. Así, la colonia o Estado de Virginia o la colonia o Estado de Nueva York, por ejemplo, tenían cada una por sí sola en el período 1776-1787 la posibilidad de comercializar sin la autorización previa de la Unión, la cual, de hecho, sólo se había formado jurídicamente. No había una soberanía externa sino que había diversas soberanías internas.

La unión americana no tenía la posibilidad de ejercer la soberanía. Ésta era ejercida por cada una de las unidades confederadas. Éstas podrían negociar directamente con las demás naciones soberanas europeas, por ejemplo, así como obtener préstamos internacionales sin autorización del Tesoro Nacional o de la Cámara Alta.

En la convención de Filadelfia, reunida durante dos años, los estados miembros norteamericanos constatan que, desde el principio del pacto disoluble, la experiencia confederada daba a los estados o a las colonias más fuertes una mayor soberanía, perjudicando a aquellas unidades confederadas más débiles. Tras esos dos años de discusión, los constituyentes originarios de Filadelfia, analizando la situación histórica de los estados americanos durante el período 1776-1787, constataron que convenía más a las trece unidades confederadas desistir de sus soberanías internas, de aquel poder originario de mando, es decir, de aquella capacidad o de la libre titularidad de comercializar con las naciones soberanas internacionales, una vez que, con la formación de la nueva forma de estado federal implantada por la Constitución de 1787, fue transferido el poder soberano de cada una de esas trece colonias a la Unión, permaneciendo éstas tan sólo con una cierta autonomía.

El proceso de concentración del poder político es, pues, invertido. Como ya dije, la federación es clasificada como forma de estado a partir del criterio de una mayor o menor concentración del poder político. La autonomía, en sentido amplio, sólo se completa con la nueva soberanía que fue transferida, con la Constitución norteamericana de 1787, a la Unión. Ejemplo de esto es el nuevo reparto constitucional de competencias.

Véase el caso de la pena de muerte consagrada por algunos estados miembros norteamericanos: quedan resquicios de esa soberanía, porque en el caso brasileño no tendríamos condiciones de ser autónomos en el sentido amplio del término. Lo que sucede en los Estados Unidos es que ellos forman una federación por agregación mientras que la federación brasileña se formó por desagregación. En el caso brasileño no evolucionamos de una confederación a una federación, como en los EE.UU., sino de una estructura de estados simples y unitarios a una federación debilitada en su origen por el mecanismo imitativo de copia del modelo o de la forma de estado que tanto influyó al inspirador del anteproyecto de nuestra primera Constitución republicana, el *Águila de Haia*, el baiano Rui Barbosa.

El pecado original resultante de la evolución, en el caso patrio, de la forma unitaria de estado hacia la forma federalizada sigue mancillando la federación brasileña, la cual otorgó a finales del siglo pasado pequeñas autonomías a sus antiguas provincias, en perjuicio de la solidez de la que carece normalmente esta forma federal de estado.

Aquí sólo la Unión es soberana. Quizás pudiésemos, aún hoy en día, atribuir las crisis institucionales por las que ha pasado nuestra federación al modo apresurado en que fue constituida la forma brasileña de estado federal, desde la promulgación de la Constitución republicana del año 1891, aunque este argumento no agote tan complejo tema. No obstante, estamos en condiciones de afirmar que nuestras crisis institucionales permanentes son más de naturaleza constituyente que constitucional. Todos los estados miembros renuncian a aquella soberanía interna anteriormente desarrollada a favor de una unión que será más fuerte. Por lo tanto, a partir de ahí se entiende, se justifica y se comprende el fenómeno del origen de la intervención federal en los estados.

Con relación a una intervención federal, la Constitución brasileña dice que ésta sería una excepción. No es una regla. No habrá intervención salvo para corregir algunas distorsiones del sistema federal. Y en el artículo 34 de la Constitución federal se establecen las hipótesis excepcionales que justificarían la intervención de la Unión en los estados y en el distrito federal: “*I-para manter a integridade nacional; II-para repelir invasão estrangeira ou de uma Unidade da Federação em outra; III-pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV-garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V-prover a execução de lei vederal, ordem ou decisão judicial; etc.*”.

El poder constituyente originario también prevé una serie de hipótesis que justifican la intervención federal en el estado miembro. Esa intervención se dará en nombre de las demás unidades federadas. Si mañana el Estado de Ceará no quisiera cumplir las decisiones judiciales, por ejemplo, el Supremo Tribunal Federal, el STJ o TSE podrá requerir al ejecutivo federal la intervención federal en el Estado de Ceará. Eso se realizará a través de reglamento en los términos del artículo 34 de la Constitución –en nombre de las demás unidades federadas–.

Esto es de interés para las demás unidades, porque si mañana Rio Grande do Sul se quisiera separar del resto de Brasil, como ya pretendió, este hecho interesaría a todos los demás estados miembros, aunque ese fenómeno en Brasil no tendría tanta repercusión como en los EUA, como en Canadá, como en España o como en una serie de países que viven ese fenómeno separatista de una manera más agigantada y profunda. Basta recordar que en el año 1967 cuando Charles de Gaulle estuvo en Quebec, una de las provincias del Canadá, y gritó “*Vive le Canadá, vive le Quebec, libre*”, provocó un verdadero infierno, un incendio en la federación canadiense porque, como la mitad de la población de la provincia de Quebec era de origen francófono, ésta encontró en esa incitación un motivo para sublevarse contra el modelo federal, queriendo volver a su soberanía interna. No quería asumir únicamente su autonomía, negando el concepto federal, que es una forma estatal diferenciada en la cual los diversos estados miembros abdicar de su soberanía en nombre de una unidad mayor que fortalezca el estado soberano.

6. LA FEDERACIÓN BRASILEÑA Y SU CARACTERIZACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Ya podemos empezar a caracterizar la federación. A través de la constitución de un estado federal podemos trazar las principales características de la forma federal de estado, de la organización federal de estado. La constitución federal es un documento jurídico del estado federal, mientras que la confederación se fundamenta en un tratado internacional perfectamente disoluble. Será la constitución federal la que establecerá –de ahí la palabra “*constituido*”– el estado soberano, constituido por diversos estados miembros autónomos. Por lo tanto, la constitución federal será una de las características básicas del gobierno federal.

Ahora pretendo establecer, al menos, las principales características y destacar algunas notas de mantenimiento. ¿Cuáles son los elementos que dan sustentación, que dan permanencia, al gobierno federal? ¿Por qué la federación es una forma de estado que se sustenta y se preserva? Esto es lo que la ciencia política investiga y esto es lo que pretendo defender aquí.

Vamos a ver, aunque no todas, las principales características de la organización federal. Trabajaré con tres características principales, con las que necesariamente cualquier modelo federal tendrá que contar.

6.1. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS COMO PRIMER ELEMENTO ESENCIAL EN CUALQUIER FEDERACIÓN

En primer lugar, trataré lo que se denomina reparto constitucional de competencias. Se trata de la división de competencias establecidas por la constitución en relación a lo que es del ámbito de la unión y a lo que compete a los estados miembros.

Toda federación cuenta con una constitución federal que es exactamente el documento o el diploma jurídico que afectará o que distribuirá políticamente las competencias.

La federación americana es una federación por agregación, en la medida en que los poderes fueron repartidos igualitariamente. Si abrimos el mapa de los Estados Unidos, se observa que los límites geográficos de los cincuenta estados fueron prácticamente trazados con una regla con trazos perpendiculares. No hay, como en Brasil, elaboración de fronteras a partir de las expediciones de los exploradores que penetraban en el interior, desestructurando el Tratado de Tordesillas –que establecía el compromiso de respetar las fronteras españolas–. Fue así como Brasil se hizo enorme gracias al poblamiento de su interior, crecimiento que, al contrario del esquema norteamericano, no obedeció a una división racional de competencia del poder jurídico pero que sí desagregó la unicidad del estado unitario imperial por la vía del otorgamiento de una pequeña autonomía a las antiguas provincias.

El reparto constitucional de competencias se describe en la Constitución federal. A partir del artículo 20 de la Constitución brasileña del año 1988 tenemos una descripción de la titularidad patrimonial de cada una de esas unidades: de la unión, de los estados miembros y de los municipios.

Por lo tanto, una de las características fundamentales de la federación, de un esquema federal de estado, es la afectación constitucional de competencias que, como ya se dijo anteriormente, será la que establezca la descentralización del poder político.

La federación significa descentralización. Brasil, al contrario de los Estados Unidos de América, parte de un modelo en el que había una concentración esencial del poder político dada por la forma unitaria del estado, vivida en la época del imperio, y, a partir de la proclamación de la República, opta por una forma estatal federal en la que hay una descentralización del poder político o, más rigurosamente, una desagregación de la unicidad anterior, aunque a pesar de ello no evolucionó de la forma armónica y necesaria que se requería para fortalecer la federación adoptada aquí en los trópicos. El carácter nacional brasileño y tropical quedó impreso en nuestro modelo federal con sus características históricas y propias.

La descentralización política propia del estado federal se establece a través de las constituciones federales. Así, la constitución es una figura esencial en la organización federal del estado.

6.2. SEGUNDO ELEMENTO CARACTERIZADOR: LA PARTICIPACIÓN DE LAS VOLUNTADES JURÍDICAS PARCIALES EN LA FORMULACIÓN DE LA “VOLUNTAD GENERAL DE LA NACIÓN”

La segunda característica fundamental es la participación de las voluntades jurídicas parciales en la formulación de la voluntad general de la nación –ésta es una

expresión kelseniana, creada por Hans Kelsen, gran analista político y jurista austriaco, que tanto influyó en la ciencia pura del derecho actual—. La participación de las voluntades jurídicas parciales en la elaboración de la voluntad jurídica nacional, o general, a través del senado.

En un modelo federal se adopta el modelo bicameral en el que existen representantes de dos cámaras: la cámara de diputados —que representa al pueblo y cuyos miembros son elegidos por un sistema electoral proporcional— y el senado federal o cámara alta —cuyos componentes representan a los estados miembros y que son elegidos por el sistema mayoritario—. No había necesidad de denominar al senado “senado federal”, pues éste sólo se justifica en su calidad de senado en el ámbito federal, puesto que se trata de una federación.

El senado es la participación de las voluntades jurídicas parciales en la formulación de la voluntad general de la nación. “Voluntades parciales” viene a ser el conjunto de los estados miembros autónomos cuando todos agrupados renuncian a su soberanía para ejercer una completa autonomía y constituir la unión federal. Esa participación de las voluntades jurídicas parciales en la elaboración de la voluntad jurídica nacional es dictada, precisamente, por la Constitución, que distribuye las competencias y establece lo que compete a cada uno: a los estados miembros, a los municipios o a la unión.

A continuación vamos a ver esa participación de las voluntades jurídicas parciales en el caso de la composición del Senado federal brasileño. El Senado está compuesto paritariamente, de acuerdo con el principio paritario, obedeciendo al modelo federal. Cada estado, cualquiera que sea su expresión, tanto poblacional como territorial, o su mayor o menor pujanza económica-social, tendrá representación paritaria. Así, tanto el Estado de Amapá, que cuenta con unos 440.000 o 450.000 habitantes, como el Estado de São Paulo, que tiene unos 35 o 36 millones de habitantes, tienen el mismo número de senadores o de representantes en el Senado federal. Se trata de una participación igualitaria.

En la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), reunida en el año 1987-1988, los senadores participaron en la elaboración de la Constitución constituyendo, por lo tanto, el grupo de constituyentes originarios que elaboraron en nombre del pueblo, bajo el punto de vista teórico, la vigente Constitución federal de la República Federal de Brasil, que es el diploma político-jurídico de ordenación del Estado federal patrio.

Esa composición paritaria, es decir, ese número igual de senadores para estados miembros tan distintos como los señalados, se constituye ciertamente en un tema polémico. La contraargumentación es que éstos tienen ya un mayor poder económico (como en el caso de São Paulo) y podrían también quedarse con un mayor poder político, desestructurando aún más nuestra federación. Ahora la pregunta es la siguiente: ¿esta composición/distribución senatorial paritaria es susceptible de cambio por la vía de la reforma constitucional?

Yo creo que no. Porque una de las rígidas cláusulas, recogida en el artículo 60, párrafo 4º de la CF/88, es exactamente la forma federal del estado. El poder de reforma constitucional es tan solo un poder constituyente derivado de la propia Constitución, del propio diploma político-jurídico que conformó el Estado federal brasileño. Por lo tanto, cuando esas “voluntades jurídicas parciales” (estados miembros) se unieron y establecieron la “voluntad jurídica nacional” (Constitución federal de 1988), renunciaron a eventuales soberanías y optaron solamente por el ejercicio de ciertas autonomías en los límites de sus posibilidades, cediendo al constituyente originario el poder de, en nombre del pueblo, formar el Estado federal.

La forma de estado federal no podrá alterarse a través de una revisión o de una reforma constitucional. Está claro que existe la posibilidad de una revolución, por ejemplo. Si tuviese lugar una revolución y se ordenase cerrar o modificar la composición partidaria del senado, ahí sí, una revolución podría cerrar o cambiar el senado. El poder revolucionario, estratégicamente violento y autoritario, tiene la capacidad de modificar las instituciones, desobedeciendo el texto constitucional.

En realidad, la composición paritaria sigue siendo una forma de equilibrio caracterizadora del federalismo de equilibrio. Finalmente, los tres representantes de cada estado miembro en el senado son representantes del interés de la unidad federada, de aquel estado miembro y no directamente de su población.

Si el Estado de São Paulo, por ejemplo, pide un préstamo a Francia de equis millones de dólares, carecerá de la autorización del Senado federal (artículo 52, V, CF/88), porque tendrá que ser respaldado por el Tesoro Nacional. Todo el patrimonio nacional irá como aval de ese préstamo que, eventualmente, supondrá beneficios para una única unidad federal. Cuando eso no perjudique los intereses de los otros estados miembros, la oposición política llegará a un consenso.

Me estoy refiriendo aquí a la posibilidad de elaboración de la Constitución. Con motivo de la elaboración de la Constitución que, a nuestro entender, es ese diploma político-jurídico de conformación de la sociedad y del estado, de la forma federal del estado, en la hipótesis de la federación, el senado es identificado en función de su situación paritaria, una característica esencial, primordial, perceptible en cualquier federación.

6.3. AUTOCONSTITUCIONES Y AUTOGESTORES ESTATALES EN LA FEDERACIÓN

La tercera característica es exactamente la posibilidad de constituciones locales o la posibilidad de autoconstituciones, digámoslo así, por los estados miembros.

Los estados miembros promulgan también sus constituciones, aunque poseedores sólo de ciertas autonomías. Pero cada uno de ellos, sin poder dañar la Constitución federal, tiene el derecho de elaborar su constitución y cuenta con la prerrogativa de conformar en un estatuto político propio sus pretensiones legítimas de unidad estatal autónoma, con características culturales y regionales específicas.

Cada uno de los estados miembros tiene capacidad de autodirigirse, de autoadministrarse, de autoconstituirse, respetando, lógicamente, la Constitución federal, que es el documento o diploma político-jurídico que conforma esa forma de estado.

7. ELEMENTOS DE LA ESTABILIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN: ¿FUNCIONAN EN EL BRASIL ACTUAL?

En definitiva, la teoría general de la federación y de los diferentes federalismos ha sido estudiada por diversos autores: algunos para negarla, otros para afirmarla. Entre aquellos que estudiaron la organización federal del estado y que concluyeron por negarla como estado compuesto por diferentes esferas de competencias –algunas autónomas, otras soberanas–, destaca Calhoun, célebre escritor norteamericano del siglo XIX, cuya teoría equipara la federación a una confederación. Este autor –cuyas ideas fueron divulgadas en el continente europeo por brillantes pensadores como Borel y Le Fur, que le contestaron intentando resolver el dilema aparentemente insalvable al que su concepción conducía– parte de la idea de que, siendo la soberanía un atributo esencial del estado, en una asociación de estados la soberanía no puede pertenecer simultáneamente a la unión y a los estados miembros: o pertenece a éstos o pertenece a aquélla. Si pertenece a los estados miembros, estaríamos ante una confederación de estados; si pertenece a la unión, las unidades federales no son estados y estaríamos ante estados simples. Ante este dilema nos preguntamos si le asiste o no la razón al autor norteamericano.

Más adelante responderemos a esta pregunta, puesto que ahora conviene explicar un poco más la teoría calhouniana. En realidad, Calhoun pretende demostrar que, basándose el estado federal o la organización federal del estado –englobando ahí a los diferentes federalismos– en una constitución y la confederación en un tratado –como de hecho ya hemos resaltado en los párrafos anteriores–, y no pudiendo un tratado entre partes independientes transformarse en ley, ya que ésta es una norma impuesta por un poder superior, es obligado concluir, afirma Calhoun, que “o el estado federal se basa en un tratado o, entonces, se trata de una confederación, aunque carezca de base jurídica”.

Lógicamente, desde una perspectiva actual, parece que no le asiste la razón al analista político norteamericano. Sin embargo, fue necesaria la construcción de toda una teoría jurídica como la anteriormente expuesta, resumiendo el pensamiento de autores como Hans Kelsen, Le Fur o de otras figuras del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional Público, para que pudiésemos solucionar el dilema calhouniano. El constitucionalista Le Fur formuló dos hipótesis para solucionar ese dilema. Según él, la federación puede nacer de dos modos: histórica o jurídicamente, según su *doble carácter* nacional o federal.

En la primera hipótesis, Le Fur propone, según la exposición de las ideas de este autor hecha por otro gran publicista y divulgador de su pensamiento en este tema,

Borel, que la organización federal de estado puede nacer de la evolución de la forma unitaria de estado hacia la forma federada, como ocurrió en Brasil, que otorgó a sus antiguas provincias una cierta autonomía y que les concedió participación en la formación de la voluntad de la unión, es decir, les concedió a los estados miembros en tanto que voluntades jurídicas parciales, por utilizar el lenguaje kelseniano, la posibilidad de participar en la elaboración de la voluntad jurídica nacional a través del Senado federal, cuya composición se hace, por el sistema mayoritario, de forma paritaria (artículo 46 y su epígrafe 1º de la Constitución de la República Federal del Brasil del año 1988), como ya he señalado anteriormente. Por otro lado, Le Fur afirma que, cuando el nacimiento del estado federal no es el resultado de la voluntad de los estados particulares y sí de un movimiento nacional, pacífico o no —a la manera de lo que sucedió con Suiza en el año 1848, que de confederación pasó a ser federación, a pesar de haber conservado la denominación primitiva—, estamos ante una demostración del nacimiento de la federación a partir de su carácter nacional histórico en contraposición al anterior ejemplo en el que primaba el carácter jurídico de la formación federal que caracteriza el nacimiento del modelo federal.

Conviene, en la hipótesis, atender a las juiciosas lecciones del constitucionalista Paulo Bonavides (2001, 2002a, 2002b, 2003b), para quien nuestro país ha sufrido más crisis constituyentes que constitucionales, debidas a la fragilidad de nuestra Federación. Peca ésta del pecado original de su formación artificial.

Por otro lado, el dilema calhouniano se va solucionando con las argumentaciones de Borel y de Le Fur que intentan diferenciar el contrato del resultado del contrato. En efecto, estos autores tienen razón cuando señalan que la constitución no es un tratado sino la consecuencia de un tratado anteriormente firmado por los estados particulares. En este sentido, les parece perfectamente compatible, desde el punto de vista del derecho, que la federación nazca de dos modos distintos —histórica y jurídicamente— conforme a su doble carácter —nacional o federal—. Estamos de acuerdo, por lo tanto, con la idea ya superada del dilema calhouniano anteriormente expuesto y ahora rebatido, porque creemos que es cierta la afirmación relativa al hecho de que la confederación norteamericana de 1776 a 1787, cuando optó por la organización federal de estado a través de la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América del año 1789, superó la fase del contrato internacional al que estaba supeditada, que se fundamentaba en el Derecho Internacional Público, para regirse por el Derecho Constitucional norteamericano, cuyo ámbito primordial se encuadra o se circunscribe en el círculo del Derecho Público Interno.

En otras palabras, como afirmó Le Fur, “*las relaciones contractuales dieron paso a las relaciones de dominio y subordinación*” (*apud* la cita de Mouskeli en *Teoría jurídica del estado federal*) desde el momento en que el tratado evolucionó a constitución, desde el momento en que se pasó de una forma pactada y confederada de estado a una forma indisoluble y permanente de federación, es decir, de organi-

zación federal de estado. Cabe señalar que las relaciones contractuales dieron lugar, a su vez, a prevalecientes relaciones de subordinación de las unidades a la unión, de los miembros individuales al nuevo y único “todo” en cuanto especie del género federación.

Una vez revisadas las tres características básicas de la federación, aún existen dos elementos que son los responsables del mantenimiento de esta forma compuesta de estado y que merecen nuestra reflexión en cuanto a la caracterización jurídico-constitucional de la organización federal del estado. En primer lugar, la rigidez constitucional –a continuación aclararé lo que significa este principio– y, en segundo lugar, la existencia de un órgano presente en toda federación y que se encarga de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos federales. En resumen, esto es lo que vienen a ser estos dos elementos identificados con cualquier forma o modelo federativo.

7.1. EL PRINCIPIO DE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA

La rigidez constitucional es el principio básico que da sustentación o inalterabilidad a la forma federal del Estado. Se llama constitución rígida a aquella constitución que no puede ser modificada con la misma facilidad que una ley ordinaria, que una ley común.

Por lo que respecta a la ley común u ordinaria, no exige ningún quórum cualificado para su extinción o modificación, mientras que la Constitución federal sólo puede ser reformada respetando las limitaciones materiales, procedimentales, circunstanciales y formales impuestas al poder de reforma.

En efecto, la rigidez constitucional contempla exactamente el hecho de que la Constitución que distribuye las competencias en la federación es un documento o un diploma político-jurídico que no puede ser alterado con la misma facilidad que las leyes ordinarias. La Constitución de Inglaterra, por ejemplo, al contrario que la nuestra, es flexible. Puede ser modificada con la misma facilidad que una ley común. En Brasil, no. Estamos, pues, ante una cierta ironía de la historia. Al final, ¿cómo es que una constitución que se dice rígida, como en el caso de la Constitución brasileña, conoce tantas reformas constitucionales mientras que, por el contrario, la Constitución de Inglaterra, siendo tan flexible, porque se basa en las tradiciones, registra una estabilidad constitucional tan impresionante?

La respuesta es no sólo por ser consuetudinaria sino porque no mantiene en su propio texto permanente ningún dispositivo que establezca un quórum cualificado que disponga sobre su reforma o sobre sus posibilidades de enmienda. La rigidez constitucional consiste, precisamente, en eso, aunque la situación concreta e histórica latinoamericana de conocimientos de tantas reformas constitucionales continúe poniendo en duda el concepto, continúe desafiando la firmeza de la definición conceptual.

7.2. LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL MODELO FEDERAL

El hecho de que las constituciones de los estados federales consagren el principio de rigidez significa que en todas ellas también está prevista la existencia de un órgano encargado de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes. Así, los estados miembros, en sus constituciones estatales que son, en último caso, un ejercicio de sus autonomías, no pueden dañar a la constitución federal. Esos dos elementos dan una cierta sustentación, una cierta seguridad, una cierta garantía al modelo federal de estado. La Constitución de Ceará, por ejemplo, promulgada el 5 de octubre de 1989, un año después de la Constitución federal de 1988, fue objeto de varias decenas de acciones directas de inconstitucionalidad. Es decir, muchas de sus disposiciones fueron objeto de impugnación, dado que algunas dañaban la Constitución federal, aunque no todas fueron consideradas inconstitucionales.

En el caso federal brasileño, tenemos el Supremo Tribunal Federal que es el órgano legitimado para ejercer el control de la constitucionalidad abstracta de las leyes, así como para valorar la concreción del principio constitucional de la proporcionalidad (Guerra Filho, 1999a, 1999b, 1999c, 2000).

Es la Corte Suprema del poder judicial la que tiene la competencia originaria de valorar y juzgar las acciones directas de inconstitucionalidad en Brasil. Todas las confrontaciones legales de ámbito abstracto o concentrado sólo puede promoverlas, según la Constitución de 69, enmienda nº 1, una única persona: el jefe de la Procuraduría General de la República. Era sólo él quien poseía esa legitimidad. En la Constitución de 1988, este abanico fue ampliado por nuevas entidades: OAB, entidad sindical, partido político, procurador general de la República, presidente de la República, cualquier mesa del Congreso Nacional, etc. Por lo tanto, actualmente hay ya un abanico más amplio para efectuar o disparar el control de la constitucionalidad que antes estaba concentrado.

Hay dos tipos de control de la constitucionalidad: el control difuso y el control concentrado.

El control concentrado es ejercido, como ya se ha dicho, con competencia originaria exclusiva por el Supremo Tribunal Federal. En otras federaciones, como la alemana, la suiza o la austríaca, ese control es ejercido por el tribunal constitucional, algo por lo que se lucha para que el Supremo se transforme aquí en o Brasil, o bien para que se cree un tribunal constitucional. También hay un control difuso, que es el ejercido por cualquier juez, es decir, por cualquier instancia judicial.

El control difuso es, procesalmente hablando –esto es, usando ya una expresión un tanto más jurídica–, un incidente. Una de las características del control difuso es que el levantamiento de la cuestión inconstitucional es lo que la gente llama una prejudicial. Se levanta una prejudicial antes de discutirse el mérito. En la acción directa de inconstitucionalidad, es decir, en el control concentrado de la constitucionalidad, ejercido exclusivamente por el Supremo Tribunal Federal, en el caso brasileño, el efecto se hace *erga omnes*. Las decisiones que son tomadas por el Supremo alcanzan a todos.

Así, la preliminar decretada o concedida en acción directa de inconstitucionalidad por el Supremo, aunque sea impetrada por un partido político, esto es, una parte legitimada aislada, sus efectos se extienden a todos. En el control difuso no, sólo tiene efectos entre las partes del proceso judicial concreto, es decir, actor y reo.

8. CONCLUSIONES

A modo de conclusión deberemos afirmar que la Federación brasileña atraviesa por enormes crisis institucionales y cuya base no se identifica con el compromiso constitucional, tan frecuentemente en lo que respecta a lo largo de la historia constitucional de este país, sino que se equipara o identifica –lo que es más preocupante– con el proceso constituyente originario de formulación de nuestra nacionalidad y de nuestra opción federal, la cual a lo largo de nuestra historia ha conocido crisis de legitimidad. De aquí que se justifique que preguntásemos si en el Brasil actual más necesaria que una reforma tributaria –tema “talón de Aquiles” del Gobierno de FHC y ya bandera y “tema estrella” del inicio del Gobierno de Lula, junto con el programa de lucha “hambre cero” y la reforma penitenciaria– no sería una reforma político-federal por la vía de la modificación constitucional, que sería concretada por el poder reformador.

Ya hubo quien afirmó que sólo una reforma tributaria con intenciones de adecuación a las nuevas realidades comunitarias, virada a la necesidad de los bloques económicos como el Mercosur en el que se integra Brasil, provocaría un rediseño de la federación nacional. Creemos, sin embargo, que esa reforma debería contemplar, sobre todo, la realidad relativa a las limitaciones al poder de tributar, tal y como están configuradas y formuladas por el Constituyente originario de 1988, a través de la sedimentación histórica de los principios de la tributación consagrados por nuestra Constitución de 1988.

Así como el poder moderador, durante el período de la Constitución imperial otorgada, representó la “constitucionalización del absolutismo” al manchar la legitimidad constituyente de nuestra historia constitucional patria, de igual modo la falta de respeto de los principios constitucionales y la desmedida legislación de los gobiernos federales de FHC a Lula da Silva, por la vía de medidas provisionales exorbitantes, representaría la constitucionalización de un verdadero golpe institucional, mayormente cuando, tras las elecciones presidenciales mayoritarias del año 2002, no se conoce ninguna revolución sino sólo la ascensión al poder central de un partido de la oposición, el Partido de los Trabajadores (PT), cuyo líder, Luis Ignacio Lula da Silva, fue elegido tras sucesivas derrotas en las urnas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACQUAVIVA, C. (1994): *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva.
ATALIBA, G. (1990): *Hipótese de incidência tributária*. 4ª ed. São Paulo: RT.

- AJA, E. (2003): "El estado autonómico en España a los 25 años de Constitución", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, pp. 1-56. (Mimeo). Sevilla.
- BANDEIRA DE MELLO, C.A. (1990): *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT.
- BASTOS, C.R. (1991): *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva.
- BONAVIDES, P. (2001): *A crise política brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores.
- BONAVIDES, P. (2002a): *Teoria do Estado*. São Paulo/Rio de Janeiro: Malheiros Editores.
- BONAVIDES, P. (2002b): *Constituição e constituinte*. São Paulo: Malheiros Editores.
- BONAVIDES, P. (2003a): "Federalismo regional num país periférico", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (Mimeo). Sevilla.
- BONAVIDES, P. (2003b): *Historia constitucional do Brasil*. Porto: Editora Portucalense.
- CALHOUN: *Teoria del estado federal*.
- CARAZZA, R.A. (1991): *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 3ª ed. São Paulo: RT. *Constituição Federal Brasileira de 1988*), actualizada hasta la enmienda constitucional núm. 20/1998. São Paulo: RT.
- GOMES CANOTILHO, J.J. (1989): *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra: Almedina.
- GRAU, E.R. (1990): *A ordem econômica na Constituição de 1988. Interpretação e crítica*. São Paulo: RT.
- GUERRA FILHO, W.S. (1989): *Ensaio de teoria constitucional*. Fortaleza: UFC.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999a): *Para uma filosofia da filosofia*. Fortaleza: UFC.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999b): *Processo constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: IBDC / Celso Bastos Editor.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999c): *Introdução ao Direito Processual Constitucional*. Porto Alegre: Síntese.
- GUERRA FILHO, W.S. (2000): *Teoria processual da constituição*. São Paulo: IBDC / Celso Bastos Editor.
- HAMILTON, J.; JAY, J.; MADISON, J. (1994): *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JELLINEK, J.: *Teoria general del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KELSEN, H. (1998): *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes Editor.
- LE FUR (1940): *L'état federal*. París: Sirey.
- MACHADO, H.B. *Curso de Direito Tributário*. (Mimeo).
- MACHADO, H.B. (1987): *O conceito de tributo no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.
- MACHADO, H.B. (1991a): *Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: RT.
- MACHADO, H.B. (1991b): "Sujeito ativo na contribuição de Seguridade Social", en *Reper-tório IOB de Jurisprudência*, núm. 13, pp. 234-235.
- MOOG, V. (1976): *Bandeirantes e pioneiros*. Porto Alegre: Globo.
- MOUSKELY: *Teoria jurídica del estado federal. Pareceres da Fazenda Nacional en el Ceará*.
- ROCHA, J.A. (1995): *Estudos sobre o poder judiciário*. São Paulo: Malheiros Editora.
- SILVA, J.A. DA (1968): *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: RT.

Frota, F.R.

Organización constitucional del estado federal...

SILVA, J.A. DA (1991): *Curso de Direito Constitucional positivo*. 7ª ed. São Paulo: RT.

WEBER, M. (1942): *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Porto Alegre: Globo.

XAVIER, A. (1978): *Os princípios da legalidade e da tipicidade da tributação*. São Paulo: RT.

XIFRA XERAS, J. (1962): *Curso de Derecho Constitucional*, vol. 2. Barcelona: Bosch.