

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL BRASIL

La independencia política del Brasil presenta una notable peculiaridad frente a la de los demás pueblos americanos: la presencia de un régimen adecuado a las circunstancias, el monárquico que va a impedir, entre otras cosas, que se produzcan las fuertes oscilaciones entre anarquía y caudillismo actuantes durante el segundo tercio del siglo XIX sobre toda Hispanoamérica, y que va a dotar al Brasil de una singular fisonomía política (1). Así, lo que fué sólo idea en la mente de San Martín, por ejemplo, y glorioso intento en Méjico con Agustín de Iturbide, es en Brasil una realidad con importante peso sobre todo su ulterior desarrollo político.

Hay algo más que también es distintivo en el Brasil de la Independencia: su base étnica (2), hondamente diferenciada respecto al resto de Sudamérica, y que creará en principio una disposición favorable al patriarcalismo de un Imperio liberal. La presencia, por otra parte, con evidente influencia social, de las reducciones jesuíticas (3), apoya notablemente esta predisposición, que no se vendrá abajo hasta bastante más tarde que en otros países.

(1) Hay escasez casi absoluta de obras de conjunto sobre la materia y, lo que existe, muy difícil de alcanzar para el lector español. Werneck Sodré, en "O que se deve ler para conhecer o Brasil" (*Leitura*, Río, 1945), pone de relieve la ausencia de estudios políticos o administrativos solventes. No obstante, puede señalarse la obra de Oliveira Lima, *Formación histórica de la nacionalidad brasileña*, traducida por Carlos Pereira, y la de Prado Junior, *Evolução Política do Brasil*, São Paulo, 1933, influenciado éste por el materialismo histórico. También Lynn Smith, *Brazil: people and institutions*, Louisiana, 1946.

(2) Desde hace algún tiempo, el problema científico de la aportación del negro a la nacionalidad brasileña se plantea insistentemente y con pronunciada tendencia hacia su revalorización, a partir sobre todo de la obra de Gilberto Freyre.

(3) Serafín Leite: *Historia da Companhia de Jesús no Brasil*, Río, 1943.

La alianza de estos dos factores, político y étnico, imprime un sello en la historia política brasileña que prevalece en el presente: se traduce en la ausencia casi absoluta de traumas o violencias de carácter radical en los grandes cambios políticos nacionales. Los regímenes desde el primer tercio del siglo pasado se han ido sucediendo en transición lenta y pacífica: la creación del Imperio independiente, el paso de éste a la República, el golpe de Estado de 1930 y, finalmente, la sustitución de Getulio Vargas en 1945, presentan, en conjunto, la menor cantidad de alteraciones que en movimientos de su índole puedan preverse. Y es más: cada una de estas etapas ha sabido ir dejando, no sólo en las formas sociológicas, sino hasta en las formulaciones legales posteriores, la huella de lo que positivamente alcanzara en su momento. Concretamente, en la reciente Constitución brasileña, pese a su acento renovador, pueden adivinarse influencias que tuvieron su origen en el *Estado Novo* de Vargas.

No obstante lo anterior, el desarrollo histórico de la nacionalidad brasileña no se encuentra fuera de la órbita general de la historia política americana. En Brasil, como en la Argentina, el ataque extranjero contribuye a formar una conciencia unitaria en el período colonial, y así el papel que en la República vecina cumplen los ingleses, es desempeñado en Brasil por los invasores holandeses; en este mismo sentido influye la pugna luso-española en torno a la orilla izquierda del Plata, que dará origen al nacimiento del Uruguay. El pensamiento de la Revolución francesa penetra en Brasil en igual medida que en las demás Repúblicas sudamericanas, y de la misma forma que en algunas comunidades europeas, hay un momento en que, como portadora de los principios revolucionarios, se intenta promulgar la Constitución española de 1812 (4).

Con los Estados Unidos del Norte, aparte de su política casi constantemente amistosa, también presenta el Brasil no-

(4) El episodio tiene lugar hallándose aún el Rey portugués en el Brasil. Tendría mucho interés un estudio sobre la difusión revolucionaria de nuestra Constitución del 12 partiendo de su proclamación casi simultánea en Nápoles y Sicilia el año 1820.

tables puntos de semejanza: el problema esclavista, que no provoca una guerra de secesión, pero que será causa inmediata de la caída del Imperio y sobre todo, en lo sociológico, la versión del *pioneer* norteamericano en el *bandeirante* paulista. De la misma manera que en los Estados Unidos, el problema económico adquiere en el Brasil desde los primeros momentos una singular relevancia. El panorama total del Brasil varía fundamentalmente desde los comienzos de su economía colonial a base de explotaciones de azúcar y mineras, que pueden ser sostenidas gracias a la bipolaridad afro-americana del Portugal colonizador, que permite una fuerte entrada del elemento africano, hasta el principio de la economía del café, del policultivo algodonero y de la explotación del caucho, punto este último que, con Vargas sobre todo, marca el comienzo de un Brasil gran potencia industrial.

Esta cuestión económica, en la política interna del Brasil, conjugándose con la organización federal, va a dar origen a otro problema al producirse consecuentemente el predominio de los Estados más ricos, y singularmente de São Paulo y Minas Geraes, sobre los inferiores económicamente. Este predominio no se ha traducido sólo en ventajas para unos u otros Estados, sino también, y sobre todo, a lo largo de la República en la procedencia de los Presidentes de ésta: Moraes Barros, primer Presidente civil, Campos Salles, Rodrigues Alves, son de São Paulo; en los años inmediatamente anteriores al Movimiento de Vargas, Arturo Bernardes, de Minas Geraes, es sustituido por Washington Luis, de São Paulo; la liquidación de esta inveterada alternativa fué en cierto modo uno de los objetivos que se proponía dicho Movimiento.

Sobre este fondo general se produce el desarrollo constitucional del Brasil. El grito de Pedro I, «Independencia o muerte», marca, junto al nacimiento del Imperio brasileño, el comienzo de una serie de complicaciones para el nuevo Emperador respecto de los que se considerarán sucesores de «Tiradentes», el mártir de la independencia brasileña frente a la opresión lusa; José Bonifacio de Andrada, que es en un momento ministro de Don Pedro, pasa a constituir en cuanto

cesa, unido a sus hermanos, el núcleo más vigorosamente extremista de la Asamblea Constituyente que se reúne en abril de 1823. Comienza a elaborarse un proyecto constitucional, pero a medida que la oposición y la fogosidad de los Agradados se hace más violenta, crece la tensión y el Emperador llega a verse obligado a disolver la Asamblea. Nombra después una Comisión, y producto del trabajo de ésta es la primera Constitución brasileña (5), que en marzo de 1824 es jurada por el Emperador.

Corresponde plenamente esta constitución a la especie de las Cartas otorgadas, y es grande su semejanza con la nuestra de Bayona y con la Carta portuguesa de 1826, sobre la que evidentemente influye. No obstante, se pronuncia en determinados puntos con marcado carácter liberal (6). Por ella quedan abolidos todos los privilegios y se establece la mayoría de los derechos individuales clásicos: inviolabilidad de domicilio, secreto de correspondencia, libertad de pensamiento y reunión, derecho de petición, libertad individual y familiar de tránsito por el territorio brasileño, etc. Entre los derechos políticos activos se instituye un tipo censitario de sufragio con amplias exclusiones y se determina que la forma de Gobierno es «monárquica, hereditaria, constitucional y representativa». Una declaración del artículo 9.º precisa que la «división y armonía de los poderes políticos es el principio conservador de los derechos ciudadanos y el más seguro medio de hacer efectivas las garantías que ofrece a la Constitución»; y con arreglo a esto se establece la distinción de poderes: el ejecutivo, que reside en el Emperador; el legislativo, ejercido por una Asamblea bicameral, y el judicial, declarado independiente. Junto al Emperador figuran los Ministros del Consejo de Estado, y es el mismo Emperador el que convoca y disuelve la Asamblea, promulga las leyes, nombra a los Ministros y ejerce el veto suspensivo, el indulto, el patronato y la amnistía. Diputados

(5) J. Rodríguez Sousa: *A Constituição. Analyse e commentario*, San Luis de Marañón, 1862-1870.

(6) Tomás Monteiro: *Historia do Imperio. O primeiro reinado*, I, págs. 12 y sigs.

y Senadores se eligen indirectamente por el sistema que arriba señalamos, y en las provincias se establecen Consejos generales encargados de los asuntos locales y de proponer proyectos de ley de interés para cada una de ellas.

Aunque bajo el imperio de esta Constitución se va a encontrar el germen del gran Brasil de hoy, existe una cuestión que no se plantea hasta más tarde y que va a contribuir también al advenimiento de la República: el problema federal, que el Imperio no llega a tratar adecuadamente, a pesar de las reformas constitucionales de 1834, 40 y 41 (7), y que se traduce en una serie de conmociones político-sociales, cuyo precedente se encuentra ya antes de la independencia en la revolución de Pernambuco de 1817. Sucesivamente, en Marañón, en Bahía y en Amazonia aparecen una serie de movimientos secesionistas de más importancia, que se implican con tendencia republicana, cuya franca exteriorización se delata sobre todo a partir de 1870, fecha en que simultáneamente aparece en el Brasil el Ejército como factor político de importancia.

La Constitución republicana de 1891 (8) ataca como problema fundamental el de la organización federal. Su título primero se dedica a ésta y el segundo a los Estados integrantes de la República. La influencia de la Constitución norteamericana es notoria, no sólo en el nombre adoptado para la República, Estados Unidos del Brasil, sino en toda su estructura. Se declara el fin de organizar un Gobierno libre y democrático y se adopta para éste la forma representativa republicana federal (art. 1.º). También miméticamente se consagra el sistema presidencialista con la separación rígida de los Poderes federales, y juntamente a la amplia declaración de derechos de los ciudadanos se procede a la organización electoral para poner en marcha al nuevo Régimen democrático. La consecuencia no se hace es-

(7) Transcribe su texto, así como el de la Constitución, Justo Arosemena: *Constituciones políticas de la América meridional*; Havre, 1870.

(8) Su texto, con las reformas de 1926, en Altamira: *Constituciones vigentes en los Estados americanos*, Madrid, 1926, III, págs. 106-169. La estudia con detención João Barbalho: *Constituição Federal Brasileira. Commentarios*, 2.ª ed., Río, 1924.

perar: el federalismo de importación traerá los predomios regionales a que hemos aludido y el imperio del sufragio contribuirá a elaborar uno de los aspectos políticos fundamentales del Brasil durante los siguientes cincuenta años: un sistema de caciques atemperado por la presencia del Ejército y la Armada, que en momentos concretos vienen a desempeñar un importante papel en la dirección de la cosa pública.

De 1920 a 1930 la situación se complica por la aparición, junto a todo lo anterior, de fuerzas disgregadoras de carácter socialista, que alcanzan su fuerza máxima al designar el Presidente Wáshington Luis a Julio Prestes como candidato oficial para su sucesión. Para hacer frente a los problemas que se echaban encima sólo se presenta una fuerza política capaz, la Alianza Liberal, en la que se agrupan los jefes de tres Estados importantes: Pessôa, Presidente de Paraíba; Antonio Carlos, de Minas Geraes, y Getulio Vargas, de Río Grande do Sul. El asesinato del primero es la chispa que hace estallar la sublevación en los tres Estados el 3 de octubre de 1930, por consecuencia de la cual entra Getulio Vargas en Río de Janeiro veinte días después.

En la extensa permanencia de Vargas en el Poder pueden distinguirse claramente tres períodos: de 1930 a 1934, en que gobierna como Presidente provisional, mientras una Asamblea Constituyente se ocupa en redactar una nueva Constitución; de 1934 a 1937, en que desempeña el mandato presidencial conferido con arreglo a la nueva Constitución, y, por fin, desde 1937 a su caída, en 1945, en que se mantiene merced a un nuevo golpe de Estado, período durante el cual se suprimen los partidos políticos y la libertad de Prensa y se halla en suspenso el plebiscito que preveía la Constitución de 1937, otorgada por el mismo Presidente (9).

(9) En la obra *A Nova Política do Brasil* está enunciada toda la dirección y gran parte de las realizaciones políticas de su autor, Getulio Vargas; ella es muestra de cómo se desenvuelve un político de formación y mentalidad francamente liberales que se encuentra forzado por la realidad a instaurar un estado autoritario.

(10) Su texto puede encontrarse en el *Boletín de Legislación y Do-*

La Constitución promulgada el 16 de julio de 1934 (10), manteniendo formal y explícitamente los principios de 1889, introduce, sin embargo, importantes cambios, que perdurarán en la organización política brasileña. En el plano de los derechos individuales, una fuerte tendencia socializante hace que junto a la declaración de garantías clásica vaya dedicado un título al orden económico y social (tít. IV) y el siguiente a la familia, la educación y la cultura. Desde el punto de vista de los Poderes, la separación de éstos se suaviza un tanto, y aunque se mantiene el sistema presidencialista, aparece el refrendo ministerial y la iniciativa legislativa del Jefe del Estado. En la organización del Poder legislativo se adivina un intento de corporativización al establecer un sistema mixto de representación del pueblo y las organizaciones profesionales en la Cámara de los Diputados, pieza fundamental del Poder legislativo, en cuyo ejercicio el Senado federal sólo tiene «la colaboración» (art. 22). También aparece comprendida en todo el espíritu de la Constitución una tendencia hacia la tecnificación de los órganos de gobierno, que se expresa en la creación de una serie de Consejos técnicos para la asistencia de cada Ministerio, «coordinados, según la naturaleza de sus trabajos, en Consejos generales, como órganos consultivos de la Cámara y el Senado» (art. 103).

La Constitución de 1937 (11), elaborada y decretada por Vargas, con la asistencia de siete Ministros, tiene franco tono autoritario y supone al mismo tiempo la suspensión indefinida de la vida constitucional brasileña, ya que su artículo 178 determina la disolución inmediata de la Cámara de Diputados, el Senado Federal, las Asambleas Legislativas de los Estados y las Cámaras Municipales, y el 187, aun poniendo en vigor la Constitución en la fecha de su publicación, previene su posterior sumisión a plebiscito, en fe-

documentos Parlamentarios Extranjeros, publicado por la Secretaría de las Cortes, números 48, 49 y 50, correspondientes a octubre, noviembre y diciembre de 1934.

(11) "Constitución de la República del Brasil de 10 de noviembre de 1937". Su texto en Lazcano y Mazón: *Constituciones políticas de América*, La Habana, 1942.

cha a fijar por el Presidente de la República; sólo después de este plebiscito tendrían lugar las elecciones para el Parlamento y los demás organismos. Toda la Constitución se endereza a fortalecer la influencia de la Unión y sus órganos ejecutivos frente a los Estados y a acentuar, por otra parte, la índole técnica de determinados organismos. El Presidente de la República, elegido indirectamente por un Colegio electoral de varia composición, tiene un mandato de seis años, dos más que en las Constituciones anteriores, y no se hace constar el dato de la no reelegibilidad. Junto a la Cámara de Diputados y el Consejo Federal, que integran el Parlamento Nacional, se organiza el Consejo de Economía Nacional, de base corporativa, con amplias facultades consultivas, e incluso con posibilidad de ejercer, mediante plebiscito previo, poderes legislativos sobre algunas o todas las materias de su competencia (art. 63). Así como el sector de los derechos individuales se restringe constitucio- nalizando la censura de prensa y radiodifusión, se acentúa la atención hacia los derechos sociales y económicos. La corriente socializadora que se registra en casi todas las Constituciones americanas del tiempo (12), y que se había hecho notar ya en la brasileña del 34, se encuentra también aquí: protección de la familia por el Estado y contribución de éste a la educación de la prole; tutela del orden económico, aun declarando que «la intervención del Estado en el terreno económico sólo es legítima para suplir las deficiencias de la iniciativa individual y coordinar los factores de la producción» (art. 135); política de intervención en el campo laboral: «el trabajo es un deber social» (art. 136);

(12) En algunas con carácter francamente socialista: la de Méjico de 1917 y la de Cuba de 1940, entre otras, son un claro índice; de una manera no desprovista de retórica, pero bastante expresiva, se exponía el hecho en la Convención Constituyente cubana de 1940: "Vivimos en el siglo del injerencismo estatal. El Estado lo vigila y supervisa todo. Es padre, madre y tutor. Está por encima del capital y del trabajo. Dice cómo se debe ser padre y marido, patrono y obrero, profesional o agricultor. Con los ojos de Argos penetra en todas partes con venia y sin ella. En las cuentas de los comerciantes y en los textos de las escuelas; en los salarios de los obreros y en el interés del capital..." Lazcano, op. cit., I, pág. 5.

«la huelga y el *lock out* son declarados recursos antisociales» (art. 139).

La Constitución aprobada en 18 de septiembre de 1946 (13) es el producto de un movimiento político bastante ambiguo: el actual Presidente Dutra era el candidato oficial de Vargas, hasta que por una serie de circunstancias llega a romperse el acuerdo y se produce un giro que tiene como resultado la caída radical de Vargas y la elección de Dutra. No obstante, continuando la línea histórica brasileña, aunque las nuevas formas vienen acompañadas de invocaciones democráticas y antiautoritarias, no se produce la oscilación violenta que pudiera haber sido su consecuencia, y no sólo no se toman medidas contra el ex Presidente, sino que el producto legal de la revolución que lo ha derribado es un texto constitucional que continúa en muchos puntos directrices por él formuladas anteriormente, y que muestra, por otra parte, un carácter bastante moderado.

Los padres de la nueva Constitución han comenzado reuniéndose para su elaboración «sob a proteção de Deus». La iniciativa de la invocación se debe al partido de la Representación Popular, apoyado por la Liga Electoral Católica, que fué la que intervino decisivamente para su inclusión con términos casi idénticos en la promulgación de la Constitución de 1934.

Es ésta la más extensa, hasta ahora, de todas las Constituciones del Brasil, pues consta de 218 artículos, frente a los 187 de las del 34 y el 37 y los 91 de la de 1891. Los problemas planteados en ella responden a los contenidos en las anteriores, pero con un evidente adelanto en la intención de hacer efectiva su aplicación en toda la República y con mayor minuciosidad y detalle en la regulación de determinados puntos, como el del Poder judicial. Morfológicamente, mantiene el sistema de las mismas, y a éste vamos a adaptarnos para su exposición. Según él, tres son las cuestiones fundamentales a examinar: la primera, la refe-

(13) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, Imprensa Nacional, Río, 1946.

rente a la organización federal; la segunda, la relativa a la distinción de los Poderes, y por fin, la tercera, la que pudiera incluirse en la denominada clásicamente parte dogmática, esto es, la que se refiere a la regulación jurídico-política de los derechos individuales y sus derivados, como es todo lo que afecta a la familia, a la educación y al orden social y económico en que se encuentran emplazados.

Declara el artículo 1.º que «los Estados Unidos del Brasil mantienen bajo el régimen representativo la Federación y la República. Todo el Poder emana del pueblo y será ejercido en su nombre». Esta fórmula de la unidad en el pueblo del Poder constituyente se encuentra también en el artículo 2.º de la Constitución del 34 y en el 1.º de la del 37, pero no en la del 91, lo cual supone ya en esto un definitivo apartamiento de la fórmula federalista a ultranza y aleja así toda presunción de carácter político soberano por parte de los Estados componentes de la Unión. La tendencia unitaria no se hace notar, sin embargo, tan intensamente como en la Carta del «Estado Novo». Aquí no se trata de echar abajo al federalismo, sino de coordinar íntimamente a los diversos Estados por medio de la acción de la Unión, facilitada en todo lo posible. La ampliación de los supuestos de intervención de ésta en aquéllos no es excesiva en relación a la que hubo de hacerse en 1926, enmendando el inservible sistema de la primera Constitución republicana.

La Unión comprende, además de los Estados y los territorios (que son los Estados en gestación y que se encuentran en una fase primitiva de administración), el Distrito federal, que es la capital de la Unión (14), y cuyo gobierno y administración tienen también carácter especial. En los Estados, los gobernadores y prefectos, así como las Asambleas, se elegirán por sufragio universal y adoptando en todo caso la forma republicana representativa. Pero lo que tiene interés en la nueva Constitución es una decidida tendencia

(14) El artículo 4.º de las disposiciones transitorias determina el traslado de ésta a la altiplanicie central del país; de efectuarse esto, sin embargo, es de prever que sea a largo plazo, ya que en las Constituciones del 91 y del 34 se determinaba exactamente lo mismo, fijando incluso en la primera la extensión del nuevo D. F.

de protección al Municipio y a las Cámaras Municipales, tradicionalmente arraigadas en el Brasil desde la época colonial, que en muchos casos llega a la relación directa con la Unión, y en cuya autonomía se pone especial cuidado, asegurando ésta por la elección libre del prefecto y por la administración propia en lo que concierne a sus propios intereses, y especialmente en la recaudación de los tributos de su competencia, en la aplicación de sus rentas y en la organización de los servicios públicos locales.

El principio de la división de Poderes se enuncia en el artículo 36: «Los Poderes de la Unión son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, independientes y armónicos entre sí.»

La estructuración del Poder legislativo se ha manifestado como una de las partes más conservadoras y ponderadas de la Constitución. Es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados, elegida por cuatro años, y del Senado Federal, renovable por uno o dos tercios cada cuatro años, o sea con ocho de mandato en total, y a razón de tres senadores por cada Estado (15).

Las atribuciones del Congreso Nacional son, en parte, compartidas con el Presidente, que otorga su sanción, como en el presupuesto, la fijación de fuerzas armadas para tiem-

(15) La composición de la primera diputación normal de este Congreso Nacional ha sido algo particular: las elecciones de diciembre de 1945 se convocaron para designar una Asamblea Constituyente que cumpliera su objeto con la redacción de la Constitución; no obstante, el artículo 3.º de las disposiciones transitorias determina que la Asamblea Constituyente, en cuanto fije el subsidio del Presidente de la República, dará por terminada su misión y se dividirá en Cámara y Senado para emprender el ejercicio de la función legislativa, procediéndose después a la elección de un tercer senador por Estado, que no fué previsto en la elección del 45. Este tipo de interpretaciones tan latas y peculiares se ha dado también, en diferente sentido, durante la elaboración de la Constitución: a finales de agosto, la Comisión que redactaba el texto definitivo tenía en su poder cerca de cinco mil enmiendas a discernir; el panorama de las discusiones hizo posible que en un momento se renunciara a todas ellas y que la Constitución fuera aprobada a los dieciocho días.

po de paz, etc., y en parte, de competencia exclusiva: resolución definitiva sobre Tratados o Convenciones internacionales celebrados por el Presidente de la República, concesión de amnistía, toma de cuentas al Presidente, etc. En el proceso legislativo, hallándose la iniciativa indistintamente en el Presidente, la Cámara y el Senado, y la discusión en los dos organismos, existe un predominio marcado de la Cámara sobre el Senado, ya que las iniciativas *de dinero* han de proceder de aquélla o del Presidente y que todas las leyes iniciadas por éste se discuten primero en la Cámara de los Diputados. Este dato abona también la tendencia unitaria que más arriba señalábamos. Entre las atribuciones financieras del Congreso Nacional, la más importante es la relativa al Presupuesto, con motivo del cual se halla en estrecha relación con el Tribunal de Cuentas, a cuya organización dedica la Constitución un apartado.

«El Poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República», señala el artículo 78. Aun cuando las líneas generales de la Presidencia de la República no sufren innovaciones relevantes, ésta no aparece tan vigorosamente conformada como en la Constitución inmediatamente precedente, pero sí lo suficiente para que la estructura presidencialista no sufra merma. El proyecto inicial de la Constitución fijaba la duración del mandato presidencial en seis años, lo mismo que la Constitución del 37. La decidida oposición de la Unión Nacional Democrática, que con otra serie de enmiendas, como la exclusión de los miembros del régimen Vargas de todos los órganos ejecutivos y la limitación en la aplicación de la Ley marcial, presentaba la de la reducción del mandato a cuatro años, si no llegó a lograrlo, consiguió, al menos, que éste se quedara en cinco, que es el plazo fijado.

Como auxiliares del Presidente de la República figuran los ministros de Estado, que tienen entre sus funciones el refrendo de los actos firmados por el Presidente, con el consiguiente desplazamiento de responsabilidad (art. 93), y que comparecerán ante la Cámara o el Senado, por obligación, cuando uno u otro organismo los convocara «para prestar informaciones sobre asunto previamente determinado» (ar-

tículo 54), y facultativamente en el caso de que quisieran hacerse oír, para «presentar aclaraciones o solicitar providencias legislativas» (art. 55). Nos encontramos, pues, ante un sistema fundamentalmente presidencialista, que insinúa, por otra parte, modos del parlamentarismo, cuyo desarrollo competereá más que nada a la ulterior práctica constitucional.

El capítulo dedicado al Poder judicial es el más profundamente innovador respecto a las Constituciones precedentes, y por él se hace entrar de lleno a la función jurisdiccional en el campo político al tocar especializadamente las cuestiones más delicadas de la vida política del país. Queda esto patente por la simple transcripción del artículo 94: «El Poder judicial es ejercido por los siguientes órganos: I, Supremo Tribunal Federal; II, Tribunal Federal de Recursos; III, Jueces y Tribunales militares; IV, Jueces y Tribunales electorales, y V, Jueces y Tribunales de Trabajo.» Para el ejercicio de su función se dota a todos sus miembros de las garantías correspondientes, carácter vitalicio, inamovilidad e irreductibilidad de los emolumentos (art. 95). Los tres primeros órganos judiciales aparecen en las otras Constituciones (16), y los que suponen verdadera novedad en el Brasil son los de la justicia electoral y la laboral. La falta de la primera se hizo notar durante los cuarenta primeros años de República, en que la verdad del sufragio era como una leyenda perdida entre las maniobras caciquiles; la justicia laboral es el complemento necesario de la extensión y la importancia de las leyes sociales en el Brasil.

En título aparte se trata de la justicia de los Estados, y asimismo se dedica otro al Ministerio público que se organiza anexo a la justicia común, a la militar, a la electoral y a la del trabajo. El Ministerio público federal tiene por jefe al procurador general de la República (17).

(16) Si bien el Tribunal Federal de Recursos no está mencionado, puede considerársele en realidad como un desdoblamiento del Tribunal Supremo.

(17) Recientemente ha habido muestras de la actividad de este funcionario cerca del Tribunal Superior Electoral en materia tan vivamente política como un informe sobre la ilegalidad del partido comunista, entendiéndose debe declarársele fuera de la ley.

La tabla de derechos individuales, no obstante su gran amplitud, se halla envuelta por una serie de paliativos que no pueden ocultar, como otros muchos puntos de la Constitución, la decisiva influencia de los años de Vargas. Es muy significativo, a este respecto, el párrafo quinto del artículo 141: «Es libre la manifestación del pensamiento, sin que dependa de censura, salvo en lo referente a espectáculos y diversiones públicas, respondiendo cada uno por los abusos que cometa. No está permitido el anónimo y se asegura el derecho de respuesta. La publicación de libros y periódicos no dependerá de licencia del Poder público. No estará, sin embargo, tolerada la propaganda de guerra, de procesos violentos para subvertir el orden político y social o de prejuicios de raza o clases.» Un sentido de precaución, sin duda, hace que se destaque en el panorama democrático de libertades más o menos amplias una decidida afirmación prohibitiva: «Está prohibida la organización, el registro o el funcionamiento de cualquier partido político o Asociación cuyo programa o acción contrarie al régimen democrático, basado en la pluralidad de los partidos y en la garantía de los derechos fundamentales del hombre» (pár. 13, art. 141).

Uno de los puntos más discutidos de la Constitución ha sido el referente al orden social y económico (18). El proyecto era fuertemente nacionalista y socializador y sus bases fundamentales estaban ya echadas en la Constitución de 1934.

(18) Dos tendencias claramente marcadas se enfrentaban en torno a la cuestión: en primer lugar la comunista, representada, sobre todo, por Prestes, y que atacaba al proyecto considerándolo timorato por no ofrecer medio alguno de escapar de "una economía semi-feudal" y de "la influencia del imperialismo extranjero". Reclamaba la nacionalización total de la industria, una reforma agraria radical y la abolición del Senado, así como la adopción de las medidas más extremadamente xenófobas en cuanto la participación en la producción nacional.

La otra postura era la de la Unión Nacional Democrática, que insistía en modificar las cláusulas que según ella tendrían a producir la evasión de capitales extranjeros y en calificar las tendencias del proyecto constitucional de "jacobinismo financiero". Vid. *Articles et documents*, Secretariat d'Etat a la Présidence du Conseil, París, agosto 1946.

A pesar de la controversia, casi la totalidad de esta parte del proyecto ha prevalecido en la redacción definitiva.

Una amplia declaración encabeza el título: «El orden económico debe ser organizado conforme los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano.» Pero de una manera especial, todas las demás directrices se encaminan a dos fines: protección del trabajador frente al patrono y protección del nacional frente al extranjero, y ambos fines sobre el supuesto de una acentuada intervención estatal. La protección al trabajador se formula en los enunciados que sirven de base para la futura legislación social: salario mínimo obligatorio, regulación del trabajo nocturno, «participación obligatoria y directa del trabajador en los lucros de la Empresa» (artículo 157, IV), jornada de trabajo, vacaciones anuales, etcétera. Igualmente se reconoce el derecho de huelga; pero con su ejercicio regulado por la ley.

La protección a los nacionales está presente en muchos preceptos: el aprovechamiento de los recursos minerales y de la energía hidráulica se concede tan sólo a brasileños, la navegación de cabotaje se efectuará solamente en navíos nacionales, y, por fin, está prohibida a los extranjeros la propiedad de Empresas periodísticas, sean de carácter político o exclusivamente de noticias.

Parecidas tendencias se reflejan en lo referente a la familia, educación y cultura, que reproduce en lo fundamental lo contenido en las Constituciones inmediatamente anteriores.

Tras dedicar dos títulos a las fuerzas armadas y a los funcionarios públicos, termina con unas disposiciones generales, de las cuales las últimas se refieren al estado de sitio y a la reforma o enmienda de la Constitución. La propuesta de ésta podrá ser formulada por una cuarta parte de los miembros de la Cámara o del Senado o por más de la mitad de las Asambleas legislativas de los Estados en el curso de dos años. Se dará por aceptada la enmienda cuando se apruebe por mayoría absoluta de la Cámara o el Senado en dos sesiones legislativas, ordinarias y consecutivas. Se requerirá la mayoría de dos

tercios de cada Cámara si la aceptación se ha de lograr en dos sesiones de cada una de ellas (art. 217).

La nueva Constitución brasileña, que inaugura un período inédito y lleno de posibilidades de la historia de su país, insiste, como hemos visto, en direcciones iniciadas hace tiempo: fortificación de la Unión en la Organización Federal, régimen presidencialista en la distribución de los poderes, socialización creciente en el campo de las declaraciones de derecho. Pero ensaya también caminos nuevos en el robustecimiento de las entidades locales, en el intento de un tipo de parlamentarismo con posibilidades de arraigo real y en la ampliación y especialización de los órdenes jurisdiccionales.

La subsistencia de este nuevo orden jurídico entra en el campo de lo histórico. Brasil ha sabido ya muchas veces no volverse contra su pasado inmediato, y hoy parece que reacciona frente al peligro comunista, y que el ex Presidente Vargas no ha perdido toda su antigua popularidad. Si esto se interpreta como síntoma del equilibrio político de un pueblo, es de esperar que unos cuantos años de práctica constitucional nos puedan ofrecer la verdadera realidad jurídico-política del Brasil.

JUAN IGNACIO TENA YBARRA.