

Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018

Matías Bustamante Urzúa matias.bustamante@uchile.cl
Universidad de Chile

Recibido: 04/09/2020. Aceptado: 24/11/2020

Resumen: El artículo muestra cuál ha sido la evolución de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil; la que se abordará en tres periodos: el primero; desde la transición democrática hasta la creación del Ministerio de Defensa en 1999; el segundo; desde la instalación del Ministerio hasta su reforma en 2010; y el tercero contemplará la reforma del Ministerio hasta la elección de Jair Bolsonaro. Se plantea que Brasil ha tenido una débil gobernabilidad democrática de la defensa y logrado una aparente consolidación durante los gobiernos del PT; la que se fue rápidamente degradando. Este trabajo realizará una narración de la gobernabilidad democrática de la defensa guiada por las nociones teóricas de las relaciones entre civiles y militares.

Palabras claves: militares; fuerzas armadas; política de defensa; gobernabilidad; democracia; Brasil.

- ❖ **Cómo citar este artículo** Bustamante, M. (2020). Gobernabilidad democrática de la defensa. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 112.
<https://doi.org/10.24215/23142766e112>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

Democratic governability of defense: civilians and the military in Brazil, 1985-2018

Matías Bustamante Urzúa ¹

Abstract: The article shows the evolution of Brazil's democratic governability of defense, which will be approached in three periods: the first one, from the return to democracy to the creation of the Ministry of Defense in 1999; the second one, from the setting up of the Ministry until its reform in 2010; and the third will look into the Ministry's reform until the election of Jair Bolsonaro. It is argued that Brazil has had weak democratic governance of the defense, achieving an apparent consolidation during the PT's governments; however, it has rapidly degraded. This work will provide a narration of the democratic governability of defense guided by the theoretical notions of the relations between civilians and the military.

Keywords: the military; armed forces; policy defence; governability; democracy; Brazil.

¹ Administrador Público, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Grupo de Investigación en Defensa, Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

1. Introducción

El fin de las dictaduras militares y el inicio de las transiciones a la democracia en América Latina se enmarcaron dentro lo que Huntington (1994) denominó la “tercera ola democrática”. Lo anterior implica comprender la democratización como un proceso cíclico en el que las distintas olas producen algunos casos de democracias consolidadas (Flisfisch y Robledo, 2012). Por esta razón, es relevante analizar las relaciones entre civiles y militares, dado que el hecho de que la situación política de un país sea estable no quiere decir que se haya logrado una correcta articulación de las fuerzas armadas en la administración del Estado (Serra, 2010, p. 53).

Durante los últimos años en Brasil, particularmente a partir del gobierno de Michel Temer (2016-2018) y la asunción como presidente en 2019 de Jair Bolsonaro, miembros o ex miembros de las fuerzas armadas han adquirido protagonismo en la política brasileña. Ante esta situación y con el objetivo de determinar el control civil de los civiles democráticamente electos sobre los militares en Brasil, este trabajo se propone explorar cuál ha sido la evolución de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil a partir del retorno a la democracia.

Se plantea que Brasil ha tenido una débil gobernabilidad democrática de la defensa y logrado una aparente consolidación, que prontamente se fue degradando. Para abordar esta hipótesis, se conceptualizarán las relaciones entre civiles y militares conforme la noción de gobernabilidad democrática de la defensa trabajada por Flisfisch y Robledo (2012), quienes operacionalizan este concepto bajo la perspectiva de Bruneau y Matei (2008), según la cual las relaciones entre civiles y militares se establecen sobre la siguiente trinidad: control democrático, entendido como la estructuración de la fuerza entre civiles democráticamente electos y militares dotados de la pericia práctica; eficacia, como la capacidad de poner en práctica las políticas definidas y ofrecer seguridad y defensa a la nación; y eficiencia, como maximizador del uso de los recursos (Bruneau y Matei, 2008). En este sentido, se realizará una narración de la gobernabilidad democrática de la defensa en el mencionado país, guiada por las nociones teóricas antes expuestas, buscando así un punto de saturación de la información.

Se abordará la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil a partir de tres periodos marcados por hitos en la relación entre civiles y militares. El primer periodo abarca desde 1985 hasta 1999, el cual considera el proceso de transición democrática, la elaboración de la Constitución de 1988 y la creación del Ministerio de Defensa en Brasil en 1999. El segundo periodo va desde 1999 hasta 2010, el que permitirá analizar la instalación del primer Ministerio de Defensa hasta su reforma en 2010. Y el tercer periodo aborda la reforma del Ministerio de Defensa hasta la elección e instalación del gobierno de Jair Bolsonaro el 1 de enero de 2019.

En el siguiente apartado se expone el marco conceptual de las relaciones entre civiles y militares hasta la gobernabilidad democrática de la defensa. Luego se abordan los tres periodos antes expuestos, realizando una narración a partir del control civil, la eficacia y la eficiencia. Para finalizar se concluirá con el análisis de la hipótesis y el desarrollo de la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil.

2. Marco conceptual

Los estudios sobre las fuerzas armadas y su relación con los civiles han enfatizado el problema del control civil debido a la posibilidad de intervención de los militares en los asuntos políticos del Estado y lo complejo de esta intervención dada la exclusividad en el uso legítimo de las armas que les otorgan los Estados modernos. Uno de los pioneros en el estudio y teorización de las relaciones entre civiles y militares fue Samuel P. Huntington (1995a), quien señala que la esencia de cualquier sistema de control civil es la minimización del poder militar e identifica dos niveles de control civil: control civil subjetivo, caracterizado por llevar al máximo el poder de los civiles frente a los militares; y el control civil objetivo, entendido como aquel en el que se lleva al máximo el profesionalismo militar haciéndolo una herramienta del Estado (Huntington, 1995a).

En esta discusión, Morris Janowitz (1967) advierte que los militares en sí mismos constituyen un grupo de presión y, a pesar de su profesionalismo, pueden sobreponer sus intereses particulares frente a los intereses de los órganos civiles, por lo que pretender que los militares no formen un grupo de presión eficaz sobre los órganos de gobierno supone incurrir en un error político y, por lo tanto, el control civil meramente objetivo no sería posible, aunque distingue que los militares no necesariamente forman un grupo de poder monolítico (Janowitz, 1967).

Los sucesivos golpes de Estado liderados por militares durante las décadas del 60 y 70 en Latinoamérica establecieron Regímenes Burocráticos-Autoritarios (O'Donnell, 1997, p. 75-76). Estudiando este período, Alfred Stepan presta atención a las doctrinas de las fuerzas armadas. Stepan (1988) realiza una diferenciación entre el “nuevo profesionalismo” frente al “viejo profesionalismo”, donde este último tenía como función la seguridad exterior y las destrezas militares estaban orientadas a la especialización. Incompatibles con la actividad política, su campo de acción era restringido, se lograba neutralidad política, y el efecto en las relaciones entre civiles y militares era favorable al control civil y a un carácter apolítico de las fuerzas armadas. Por otra parte, el “nuevo profesionalismo” tenía como función prioritaria la seguridad interna, con destrezas tanto militares como políticas, su campo de acción es irrestricto, se politizan las fuerzas armadas, y de esta manera, produce un efecto distinto al anterior, donde los militares juegan un rol importante en la política (Stepan, 1988, p. 31).

Tras las dictaduras militares y en el marco de las transiciones democráticas, pareció que los gobiernos civiles aumentaban de manera sistemática el control sobre las fuerzas armadas, a la vez que los militares disminuían su autonomía (Huntington, 1995b; Hunter, 1997, 1998; Pion-Berlin, 1998), a pesar de aún conservar prerrogativas heredadas de las dictaduras que, de una u otra manera, presentaban restricciones a las renacientes democracias (Loveman, 1994; Farcau, 1996; Bustamante, 1996; Agüero, 1998; Cruz y Diamint, 1998)².

En este marco, se comenzó a observar el rol que estaban asumiendo los civiles democráticamente electos en las recuperadas democracias, donde Pion-Berlin (2005) devela que

² Para profundizar esta discusión recomiendo consultar a Agüero (2003) y Fuentes (2006).

en Latinoamérica son muy pocos los civiles expertos en materia militar, de seguridad y de defensa, dado los pocos incentivos para su formación y preocupación por estos temas, producto de la inexistencia de amenazas de invasión, la carencia de industria militar y de la no relevancia de este tema para el electorado. Además, Pion-Berlin (2005) plantea que se puede alcanzar una relativa estabilidad de los asuntos civiles y militares sin necesidad de invertir demasiado en la construcción institucional, conocimiento, control legislativo o grandes presupuestos, pasando de un “control civil” a un “control político-civil”.

En este debate Bruneau (2005a), por medio de la metáfora del zorro y el erizo (civiles y militares respectivamente), discrepa de Pion-Berlin (2005) al afirmar que los civiles responsables del control de los militares deben saber lo suficiente para asegurarse de que los militares estén haciendo lo que se requiere y propone una “trinidad” de conceptos, los que fueron profundizados por Bruneau y Matei (2008) desde la perspectiva del Modelo de Reforma al Sector de Seguridad. Con la siguiente trinidad se conceptualizan las relaciones entre civiles y militares: control democrático, entendido como la estructuración de la fuerza entre civiles democráticamente electos y militares dotados de la pericia práctica; eficacia, como la capacidad de poner en práctica las políticas definidas y ofrecer seguridad y defensa a la nación; y eficiencia, como maximizador del uso de los recursos (Bruneau y Matei, 2008).

Sobre lo expuesto, Flisfisch y Robledo (2012) proponen una evaluación sistemática sobre el estado y la calidad de la gobernabilidad democrática del sector de la Defensa en Chile utilizando un modelo analítico cualitativo que operacionaliza la trinidad (control civil, eficacia y eficiencia) de Bruneau y Matei (2008) y establecen que la gobernabilidad democrática de la defensa se desarrolla como un continuo entre el control político sobre los militares, lo que permite un mínimo de libertad poliárquica; y una gobernabilidad de calidad de la defensa, que incluye un control político efectivo, un gobierno del sector eficaz y eficiente y una conducción activa del gobierno democrático en la política pública de seguridad y defensa del país (Flisfisch y Robledo, 2012: 10-11).

3. Evolución de las relaciones entre civiles y militares en Brasil

i. Transición y consolidación institucional de la defensa: 1985 - 1999

La literatura sobre las fuerzas armadas en Brasil ha evidenciado que éstas se han “utilizado innumerables veces en el escenario interno” (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 463) y han sido vistas como “una especie de ‘reserva de fuerza política’, a la cual recurren los gobiernos en baja popularidad y en la que los políticos y grupos de la oposición se apoyan en contra del gobierno” (Mei y Mathias, 2012, p. 110-111). Por las razones antes expuestas, en principio, no resultaría insólito la participación de las fuerzas armadas en la política brasileña.

El régimen militar brasileño (1964-1985) ha sido catalogado por O'Donnell (1997) dentro de aquellos regímenes autoritarios que tuvieron un desempeño económico relativamente exitoso y la represión, aunque dura y extendida por varios años, fue un poco más acotada y menos sistemática que en otros países de la región, a lo que agrega que son resultado de este tipo de regímenes importantes sectores del empresariado y sectores medios

producto de los fuertes periodos de expansión económica, lo que ha hecho que las fuerzas armadas hayan conseguido un bajo desprestigio y una baja impopularidad, y se haya producido generalmente en estos casos una transición negociada (O'Donnell, 1997, p. 227-228).

La transición democrática pactada en Brasil permitió a los militares mantener prerrogativas y un fuerte control de la política en general y de la política de defensa en particular, junto con un poder de veto ante las tentativas de investigación y revisión judicial de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el régimen militar (Alves Soares y Kuhlmann, 2005).

Tras un proceso de apertura democrática, con la convocatoria a elecciones presidenciales, dado el interés de los líderes del régimen por resguardarse del “revanchismo civil” una vez terminado el período autoritario y por mantener un control por medio de un civil pro gubernamental (Stepan, 1988), resulta electo, a través de un colegio electoral, el candidato opositor Tancredo Neves, quien nunca pudo ejercer debido a su fallecimiento, tras lo cual asume la presidencia su vicepresidente, José Sarney.

Al gobierno de Sarney (1985-1990) le correspondió iniciar el proceso de transición democrática y encabezar el cambio constitucional. Su gobierno estuvo marcado por un carente apoyo, tanto parlamentario como popular. Esto permitió que se configurara un tutelaje militar sobre la vida política del país, que se vio reflejado en el gobierno, los partidos políticos, movimientos sociales y sindicatos, así como también en un papel militar de aval de muchas acciones políticas, siendo una de las más visibles las presiones sobre la Asamblea Nacional Constituyente establecida para el cambio Constitucional (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p.502).

En este sentido, Serna de la Garza (1998) muestra que la Asamblea Constituyente incluyó 23 senadores electos en 1982, durante el régimen militar (debido a la renovación parcial), lo que significó que intereses ligados a la dictadura tuvieran un espacio de representación. También sostiene este autor que el 77% de los 559 constituyentes pertenecían a dos partidos políticos (54% al PMDB, Partido del Movimiento Democrático Brasileño, y 23% al PFL, Partido del Frente Liberal), y un gran número de éstos habían pertenecido al Partido Democrático Social (PDS), caracterizado por su apoyo incondicional a los militares (Serna de la Garza, 1998). De esta manera, a pesar de no encontrarse las fuerzas armadas formalmente en el poder, sí pudieron influir directamente en el contenido de la Constitución, gracias al llamado *lobby militar* (Oliveira, 1987, como se citó en Mathias, 2014, p.127).

En la Constitución de Brasil se exponen las bases del sistema de defensa brasileño y se señalan las atribuciones del presidente de la República, del Congreso Nacional y el rol de las fuerzas armadas, junto a dos organismos de consulta sobre temas estratégicos: Consejo de la República y Consejo de Defensa Nacional, ambos convocados por el presidente y sólo el segundo de ellos con presencia militar. Cabe dar cuenta de que recién en 1999 el presidente de la República fue considerado “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas”, es decir, tuvo el rango superior de las fuerzas armadas, lo que refleja la prescindencia de la autoridad civil hasta ese año.

El rol que la Constitución le asigna a las fuerzas armadas se encuentra en el Capítulo II de la Constitución, que establece en el artículo 142 que están constituidas por la marina, el

ejército y la fuerza aérea. Estas son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden. Este texto reproduce, en líneas generales, la redacción de la Constitución de 1967 y de 1969, dictadas en pleno régimen autoritario, lo que es visto como una preservación del status quo y como parte de una transición política que fue tutelada por los militares (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 479), lo que evidencia significativos espacios de autonomía y un tutelaje de las fuerzas armadas prácticamente institucionalizado.

En 1989 se realizan en Brasil las primeras elecciones presidenciales libres y directas. Estas elecciones estuvieron marcadas por problemas políticos y económicos, los cuales crearon una atmósfera de profunda desesperanza, depresión y desencanto (Weyland, 1993). Esto se reflejó en que los principales protagonistas de las elecciones fueran dos candidatos alternativos: Fernando Collor de Mello (Partido de la Reconstrucción Nacional, ligado a la derecha) y Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores, ligado a la izquierda). El resultado de la elección dio por electo a Collor de Mello en segunda vuelta.

Fernando Collor de Mello (1990-1992) ha sido clasificado como un líder carismático (Weyland, 1993) y “neo-populista” (Conniff, 2003). Estos aspectos son fundamentales para comprender el liderazgo personalista y mediático de este mandatario brasileño. En cuanto a la política de defensa y su relación con los militares, Mei y Mathias (2012) señalan que las medidas adoptadas durante el gobierno de Collor de Mello estuvieron orientadas a crear expectativas en materia de control civil y a causar impacto mediático, siendo esto reconocido por el entonces Ministro del Ejército, General Carlos Tinoco, al señalar que “una de las formas que [Collor de Mello] encontró [para gobernar] fue el marketing” (Mei y Mathias, 2012, p. 117). Algunos ejemplos que demostrarían aquel “marketing” se encuentran en el cierre de un pozo ubicado en una base militar que ya se encontraba cerrado; el reemplazo del Sistema Nacional de Información (SNI) por una Secretaría que no modificaba sustancialmente la institución, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE); o el cierre del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), que estaba enfocado principalmente en la unificación de discursos más que en las operaciones conjuntas de las fuerzas armadas (Mei y Mathias, 2012, p. 117-118). Otro ejemplo se encuentra en que el Presidente Collor de Mello también divulgó la posibilidad de crear el Ministerio de Defensa, pero fue disuadido de esta idea por los ministros militares (Marques, 2004, p. 29).

Si bien lo anterior puede constituir una caracterización de su gobierno frente a las fuerzas armadas y los asuntos de la defensa, esto tiene que ser matizado al evidenciar que el Presidente Collor de Mello resolvió algunos asuntos relevantes en la materia, como la regulación de los Consejos definidos en la Constitución: Consejo de la República y Consejo Nacional de Defensa. También se aprueba en su periodo la Ley Complementaria N°69 de 1991, con disposiciones sobre la organización, preparación y empleo de las fuerzas armadas, aunque dicha ley fue propuesta en 1989 durante el gobierno de Sarney tras la muerte de tres trabajadores por la represión militar en una huelga (Pesquita Neto, 1999).

El liderazgo personalista y la no afiliación a grandes alianzas políticas del Presidente Collor de Mello, junto con una profunda crisis económica, protestas ciudadanas masivas y

acusaciones de corrupción, lo llevaron a enfrentar un juicio político, a menos de 2 años de gobierno. Las acusaciones de corrupción fueron realizadas por su hermano, Pedro Collor de Mello, debido a una trama de corrupción dirigida por el tesorero de su campaña electoral (Sallum Jr. y Casarões, 2011, p. 163). Esto llevó a que Collor de Mello renunciara antes de que el juicio político concluyera.

En este proceso de juicio se ha señalado que los militares no jugaron ningún papel decisivo (Valenzuela, 2008, p. 19), que fue conducido según las normas constitucionales vigentes: “al contrario de la tradición republicana brasileña, los militares lo hicieron como se espera en una democracia: permanecieron mudos” (Alves Soares y Kuhlmann, 2005: 502), aunque Mei y Mathias (2012) puntualizan que las fuerzas armadas se dividieron en este asunto, dado que algunos oficiales en retiro tenían planes para retirar a Collor de Mello del gobierno, mientras que otros tenían interés en mantenerlo, lo que mostraba en ambos bandos un descontento frente al proceso democrático (Mei y Mathias, 2012, p. 119).

Tras la renuncia de Collor de Mello en 1992, asume la presidencia Itamar Franco (1992-1994), quien hasta ese momento era su vicepresidente. Itamar Franco aprovechó los desacuerdos que había tenido desde el primer momento con Collor de Mello, particularmente con su política de privatización y cierre de empresas estatales, para dotarse de mayor legitimidad en el momento de asumir como nuevo mandatario (Mei y Mathias, 2012). Sin embargo, la preferencia por la llamada “política entre bastidores” se tradujo en “actitudes reactivas y hasta intempestivas, en las que ni siquiera se dan cuenta del deseo de eliminar a los militares de la política” (Mei y Mathias, 2012, p. 120).

Marcado su gobierno por una fuerte crisis económica y social, el Presidente Franco fue incapaz de superar las crecientes tensiones causadas por la falta de recursos a las fuerzas armadas y por la discusión de la igualdad de salarios entre los empleados del Estado, lo que confirmó las notas de los ministros militares, como la del Almirante Mario César Flores, que aducía el desdén del Presidente por “las cuestiones relativas a la comunidad militar” (Mei y Mathias, 2012, p. 120). Sin embargo, Acuña y Smulovitz (1996) precisan que, si bien las prerrogativas militares se mantienen durante los dos años gobierno de Collor de Mello y los otros dos de Franco, se devela una baja actitud contestataria de los militares (Acuña y Smulovitz, 1996, como se citó en Basombrío, 1999, p. 112).

Para buscar una solución a la mencionada crisis, el entonces Ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso tuvo a cargo la formulación e implementación de un plan de estabilización económica (Plan Real), diseñado como un programa de cambios profundos a la economía y sociedad brasileña (Sáinz y Calcagno, 1999). El éxito de los primeros años del plan aumentó la popularidad del Cardoso y lo llevó a asumir como Presidente en 1995 y ser reelecto en 1999.

En el segundo año de gobierno de Cardoso se comenzaron a implementar medidas para superar la autonomía de las fuerzas armadas y se presentó en 1996 la “Política de Defensa Nacional” (PDN), aunque esta política fue desarrollada por un grupo dirigido por el General Alberto Cardoso, ministro del Gabinete de Seguridad Institucional. Este documento se tuvo como finalidad el establecimiento de “los objetivos para la defensa de la Nación y, asimismo, servir como guía para la preparación y la utilización de la capacidad nacional, en

todos los niveles y los ámbitos de poder, y con la participación de los sectores civil y militar” (Política de Defensa Nacional, Brasil, 1996).

La Política de Defensa Nacional (PND) de 1996 fue un progreso en materia de control civil y eficacia de la gobernabilidad democrática de la defensa debido a que sintetiza las aún insipientes políticas de defensa. La PND se ha considerado como un documento de carácter general, que representa pocos avances en la definición de la defensa y no sugiere una política militar para la implementación de la política de defensa nacional, y como acotado a los consensos sociales y políticos existentes (Mei y Mathias, 2012, p. 121-122). A pesar de esto, el documento constituyó el comienzo de una mayor preocupación de las autoridades civiles por los asuntos de la defensa y un paso para ir circunscribiendo los niveles de autonomía que hasta ese momento conservaban las fuerzas armadas.

Esta sistematización de la política de defensa continuaba dejando como gran deuda la creación de un Ministerio de Defensa, el cual no generaba consenso entre civiles y militares. En palabras del General Alberto Cardoso: “sucede que tenemos una incuestionable subordinación de las Fuerzas Armadas al presidente. No estoy diciendo que esté a favor o en contra, puede ser que algún día tengamos un Ministerio de Defensa” (Mei y Mathias, 2012, p. 122-123). De esta manera, se observa que el General Cardoso no dimensionaba que la subordinación militar no sólo se relaciona con la falta de conflicto directo entre las fuerzas armadas y el Presidente.

En 1997, Cardoso emprende la tarea de institucionalizar la política de defensa y las relaciones entre civiles y militares mediante la creación del Ministerio de Defensa. Para realizar esta tarea solicita al Jefe Del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas un estudio respecto de la creación del Ministerio, con lo que buscaba generar consensos con el mundo castrense. Sin embargo, para lograr este consenso el Presidente tuvo que recurrir a la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial formado por los ministros de la Marina, Ejército y Aeronáutica, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, de la antigua Casa Militar, de Relaciones Exteriores, de la extinta Secretaría de Asuntos Estratégicos y de la Casa Civil (que presidió el trabajo del grupo). Este Grupo se reunió durante un año (1997-1998) y, tras lograr superar las divergencias, presentó al Congreso Nacional una propuesta de Ministerio de Defensa que posteriormente sería aprobada de manera íntegra (Marques, 2004).

ii. Institucionalización de las relaciones entre civiles y militares: 1999 - 2010

La institucionalización de las relaciones entre civiles y militares se puede evidenciar en las instituciones de defensa, generalmente en los Ministerios de Defensa, los que permiten observar los arreglos formales e informales, en los que las relaciones entre civiles y militares se expresan. Sin embargo, la mera existencia de un Ministerio de Defensa constituye un indicador de las relaciones entre civiles y militares, pero no asegura en sí mismo un control democrático sobre las fuerzas armadas ni evita la posibilidad de conflictos (Bruneau, 2005b).

En el caso de Brasil, tras las comisiones y discusiones expuestas en el apartado anterior, se establece formalmente en 1999 el Ministerio de Defensa³ que reemplazó a los tres

³ Ley Complementaria N°97 de 1999.

ministerios militares y dos organismos con rangos ministeriales, donde cada uno de éstos contaba con un ministro militar: los ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, además del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y de la Casa Militar (Marques, 2004, p. 28). Así los tres ministerios militares pasaron a ser Comandos de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica y, junto al jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, se subordinaron formalmente al Ministerio de Defensa. La Casa Militar pasó a llamarse Gabinete de Seguridad Institucional (GSI)⁴, el cual se transformó en una oficina en 2015 y luego fue reabierto durante el gobierno de Michel Temer⁶.

Sobre el proceso de discusión del nuevo Ministerio, Marques (2004) plantea que “los militares intervinieron fuertemente en el proceso de su creación, a fin de garantizar que la implantación de la estructura ministerial no disminuyese ni la autonomía de las Fuerzas singulares ni su poder político” (Marques, 2004, p. 32). En este caso, se presencia un aumento del control democrático en la gobernabilidad democrática de la defensa, pero la efectividad para llevar a cabo las políticas de defensa aún quedaba pendiente dada la influencia militar en la creación de este organismo.

El naciente Ministerio de Defensa de Brasil fue encabezado por Élcio Álvares, aunque su gestión fue conflictiva y breve. Su principal labor se basó en conducir el proceso de implantación del Ministerio, pero pronto se vio envuelto en conflictos con el mundo castrense por respaldar a su principal asesora, que presentaba indicios de corrupción, lo que llevó a entonces comandante de la fuerza aérea Walter Braüer a declarar que una persona pública debería tener una conducta intachable, en alusión al ministro (Marques, 2004, p. 45-46), por lo que ante el conflicto fue reemplazado por Geraldo Quintão.

El nuevo ministro permaneció en el cargo hasta que Cardoso dejara la presidencia. La gestión de Quintão se limitó a tareas como el incremento de la presencia militar en la Amazonia, la realización de operaciones y ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas, y atención a reivindicaciones corporativas. Se destaca, además, su esfuerzo por profundizar el diálogo con los países sudamericanos a través de la creación de grupos de trabajo bilaterales de defensa (Marques, 2004, p. 46-47). De esta manera, se muestra que una estructura no es garantía de mayor control civil sobre los militares y que los militares en Brasil seguían influyendo en la política. También es pertinente señalar que los dos primeros ministros de defensa poseían un bajo perfil político y no eran conocedores de temas militares y de defensa (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 505), por lo que su falta de redes al interior de las fuerzas armadas y su poca experiencia en el sector defensa son elementos para considerar en la evaluación de las gestiones realizadas.

4 Medida Provisoria N°1911-10 de 1999.

5 Medida Provisoria N°696 de 2015.

6 Medida Provisoria N°726 de 2016.

Durante el gobierno de Cardoso también fue reestructurado el sistema de inteligencia⁷. Se estableció el Sistema Brasileño de Inteligencia y se creó la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). Así se instauro democráticamente un sistema de inteligencia y se dejan atrás las fugaces instituciones que se encargaron de esta tarea tras la extinción del Servicio Nacional de Informaciones (SIN) creado en pleno régimen autoritario, aunque recién en 2002 se dispone sobre su organización y funcionamiento⁸.

Igualmente se destaca la creación del Consejo de Aviación Civil⁹ como un órgano de asesoramiento ligado a la Presidencia de la República, el que quitó algunas prerrogativas de la fuerza aérea sobre el control y el funcionamiento de la aviación civil (Marques, 2004, p. 44). Otra materia apreciable en este ámbito fue la transferencia de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Deliberativo del Sistema de Protección de la Amazonia (SECONSIPAM) del Ministerio de Defensa a la Casa Civil de la Presidencia de la República¹⁰, que amplió el papel de los civiles en la elaboración e implementación de políticas públicas para la Amazonia (Marques, 2004, p. 44).

A pesar de que, en términos informales, los militares seguían conservando influencia, en la síntesis de los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso se destacan importantes avances en la institucionalización del control democrático sobre las fuerzas armadas, tanto en el carácter normativo, con la definición de una Política de Defensa Nacional, como desde el punto de vista político-administrativo, con la implementación del Ministerio de Defensa.

La elección presidencial de 2002 puso a la cabeza del gobierno brasileño al otrora opositor al régimen militar, líder sindical y fundador del Partido de los Trabajadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Esta elección se convirtió en una prueba del respeto de las fuerzas armadas a la institucionalidad vigente, cuyo comportamiento durante el proceso electoral fue acorde a los procedimientos propios de la legalidad (Alves Soares y Kuhlmann, 2005: 503). Para el Presidente Lula da Silva, quien gobernaría por dos períodos (2003-2007 y 2007-2011), los desafíos en esta materia se materializaban en continuar con la relación de neutralidad de las fuerzas armadas frente al poder civil y en seguir consolidando la relación entre civiles y militares mediante la nueva institucionalidad del Ministerio de Defensa. Se presume que la neutralidad asumida por los militares fue producida por los puntos de encuentros programáticos de las instituciones castrenses con el nuevo gobierno debido a una perspectiva más nacionalista y menos dependiente de Estados Unidos, una mayor preocupación por la defensa de los intereses nacionales y, por extensión, una mayor atención a las demandas militares (Alves Soares y Kuhlmann, 2005, p. 503).

El Presidente Lula da Silva designó al diplomático José Viegas Filho como Ministro de Defensa, no sin antes consultar a los comandantes de las fuerzas armadas (Mei y Mathias,

7 Ley N°9.883 de 1999.

8 Decreto N°4.376 de 2002.

9 Decreto N°3.564 de 2000.

10 Decreto N°4.200 de 2002

2012, p.124). Viegas Filho era un conocedor de los temas de seguridad internacional (Marques, 2004, p. 43). Sin embargo, a pesar de su alta experiencia en el área y de la coordinación previa con los militares, se tuvo que asumir un alto costo para el control civil, convertir a Viegas Filho en “un rehén de las Fuerzas Armadas” (Zaverucha, 2005, p. 113).

A pesar de lo anterior, el ministro Viegas Filho quiso llevar adelante nuevas dinámicas de trabajo al interior del Ministerio de Defensa, entre lo que se destaca su intento por “civilizar” tanto el Ministerio como el sector de la Defensa (Mei y Mathias, 2012, p. 124), al volcarse a transformar el viejo concepto de “Seguridad del Estado” por el de “Seguridad Ciudadana”, pero al no delimitar el concepto, provocó que aumentaran las tareas subsidiarias de los militares (Saint-Pierre, 2012, p. 138-139). De esta manera, Viegas Filho se propuso actualizar la base conceptual del pensamiento estratégico, también puso énfasis en la protección del Amazonas y en Brasil como promotor de la integración regional y hemisférica, así como la consolidación de su presencia en foros internacionales (Saint-Pierre, 2012, p. 139-140). Otros objetivos fueron la obtención, modernización y adecuación de los medios necesarios para el empleo de las fuerzas armadas, proponiendo la elaboración de un documento de “Estrategia Militar Brasileña” (Saint-Pierre, 2012, p. 140).

Estas nuevas dinámicas de trabajo del Ministro Viegas Filho desgastaron las relaciones con las fuerzas armadas, que decayeron en una abierta indisciplina (Zaverucha, 2005, p. 113). Dentro de los hechos que contribuyeron a esta situación se encuentran la desautorización de los Comandos de las fuerzas por el público reclamo de sus salarios y el reequipamiento de las fuerzas, y la nota de elogio a la participación del ejército en la dictadura, hechos que hicieron renunciar a José Viegas Filho a tan sólo once meses de su nombramiento (Martins Filho, 2010, p. 304). Esta situación muestra que, a pesar del establecimiento del Ministerio de Defensa, la gobernabilidad democrática de la defensa aún estaba lejos de consolidarse, dado que los militares conservaban márgenes importantes de autonomía (Mei y Mathias, 2012, p. 124). El aumento del control democrático de la defensa, no se traducían necesariamente en aumento de la efectividad para llevar a cabo las políticas planteadas y en una eficiente utilización de los recursos.

El Presidente Lula da Silva nombra a su Vicepresidente, José Alencar, como Ministro de Defensa. Su administración estuvo nuevamente cruzada por el descontento en los salarios de las fuerzas armadas, lo que llevó a que en marzo de 2005 familiares de militares hicieran una protesta pública (Martins Filho, 2010, p. 304). A pesar de esto, su administración nunca tuvo que hacer frente directamente a sus subordinados por la disminución o incluso por la paralización de los cambios dentro del Ministerio para evitar los hechos de la administración anterior (Mei y Mathias, 2012, p. 127). De esta manera, la presión ejercida por los militares fue efectiva al punto de inmovilizar el quehacer de los ministros.

De todas formas, la administración del Ministro Alencar se destaca por llevar adelante la actualización de la Política de Defensa Nacional en 2005. Uno de los avances de este documento fue intentar diferenciar los conceptos de seguridad y defensa, aunque sin mucho éxito, dado que a las fuerzas armadas se les sigue considerando parte de los instrumentos del Estado para la seguridad interna con el fin de “preservar el ejercicio de la soberanía estatal y la indisolubilidad de la unidad federativa” (“Política de Defensa Nacional, Brasil”, 2005, cap. 6.16).

En marzo de 2006, Waldir Pires asume como nuevo Ministro de Defensa. Su historial de opositor al régimen autoritario y su lucha contra la corrupción daban señales de que el gobierno de Lula da Silva quería reanudar las ideas que habían prevalecido con Viegas Filho (Mei y Mathias, 2012, p. 127). Sin embargo, la gestión de Pires se vio fuertemente marcada por la “Crisis en el Sector Aéreo” al enfrentar dos graves accidentes de aviones comerciales en 2006 y 2007. La caída del primer avión desencadenó una serie de interrupciones del servicio de control aéreo, dado que las investigaciones culparon a los controladores aéreos, en su mayoría militares (Martins Filho, 2010, p. 288). Una posterior movilización llevaría a enfrentar esta situación al propio Presidente con el respaldo del comandante de la fuerza aérea, al argumentar que el movimiento era un motín militar (Mei y Mathias, 2012, p. 128-129). De esta manera, el Ministro Pires no logró dar solución a la crisis y su autoridad como Ministro se vio desplazada, con su renuncia meses más tarde.

Ante esta renuncia, el Presidente nombra a Nelson Jobim, quien se había desempeñado previamente como Ministro de Justicia (1995-1997). Su designación estuvo dada por su manejo y entendimiento de las reglas del juego de la gobernabilidad del país y para hacer frente al discurso autoritario al interior de las fuerzas armadas (Mei y Mathias, 2012, p. 129). Durante su gestión se constituye el Comité Ministerial de Formulación de Estrategia Nacional de Defensa¹¹ con el fin de elaborar una propuesta de estrategia de defensa y una actualización de la Política de Defensa Nacional de 2005. Este Comité fue integrado por el Ministro de Defensa (quien lo presidió), el Jefe de la Secretaría de Planificación (quien lo coordinó), el Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión, y el Ministro de Ciencia y Tecnología, además de los Comandantes de las Fuerzas Armadas. Los diálogos concluyeron en 2008 y dieron paso a la publicación de la Estrategia Nacional de Defensa (END)¹².

La explicitación del Ministerio como ejecutor de la política de defensa quedaría expresada, al menos en términos formales, en la Estrategia Nacional de Defensa ya que “El Ministro de Defensa ejercerá, en la plenitud, todos los poderes de dirección de las Fuerzas Armadas que la Constitución y las leyes no reservaren, expresamente, al Presidente de la República. La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político constitucional es presupuesto del régimen republicano y garantía de la integridad de la Nación” (“Estrategia Nacional de Defensa, Brasil”, 2008: 12-13).

Uno de los cambios relevantes que propuso la Estrategia Nacional de Defensa fue la creación del Estado Mayor Conjunto, el que fue criticado abiertamente por las fuerzas armadas (Saint-Pierre, 2012, p. 151). Es relevante considerar que la institución del Estado Mayor Conjunto permite mejorar el trabajo interinstitucional en el ámbito de defensa, unifica la política de defensa e incrementa la efectividad y eficiencia de las fuerzas armadas (FLACSO, 2007: 52). También esta Estrategia confirma la disposición de Brasil frente a la integración regional, la cual visualiza como una manera eficiente para obtener seguridad nacional y su orientación a asumir un liderazgo regional. De este modo, impulsa la creación

¹¹ Decreto (no enumerado) del 6 de septiembre de 2007.

¹² Decreto N°6703 de 2008.

de un organismo regional que se consolida en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) fundada en 2008.

En este sentido, si bien la Estrategia de 2008 constituye un avance, se ha planteado que intentó abarcar todas las expectativas de diferentes actores, a veces opuestas, por lo que tiende a considerar ámbitos que exceden los temas de defensa (Saint-Pierre, 2012, p. 145-146). Por otro lado, también se ha señalado que no hubo diálogo con la sociedad civil ni con la recién creada Asociación Brasileña de Estudios de la Defensa (ABED), y que la Estrategia no necesariamente representó la manera de poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo, al tener poca relación con éste, entre otras críticas (Mei y Mathias, 2012, p. 131). De esta manera, si bien se puede percibir un progreso de la institucionalización de las relaciones entre civiles y militares, ésta aún no logra consolidarse.

Con Lula da Silva en la presidencia y Nelson Jobim en el Ministerio de Defensa, se produjeron importantes reformas al Ministerio. La más relevante de ellas fue la reestructuración del Ministerio de Defensa, con la aprobación en el Congreso de la Ley Complementaria N°136 de 2010, que modifica la Ley Complementaria N°97 de 1999, complementada además por el Decreto N°7274/2010, que permitió una nueva estructuración de la cadena de mando de los militares y el fortalecimiento de la democracia (Saint-Pierre, 2012, p. 159), lo que pone efectivamente al Ministro de Defensa como mediador entre el Presidente y las fuerzas armadas, en un intento por despolitizar a éstos últimos (Bertazzo, 2012, p. 4).

III. Consolidación y degradación de las relaciones entre civiles y militares en Brasil

Se ha planteado en este texto que las democracias son procesos cíclicos donde sólo algunas logran consolidarse. Recientemente Levitsky y Ziblatt (2018) han señalado que estos no son los tiempos donde golpes de Estado militares terminan con las instituciones democráticas, sino que esto se produce por medio de su lenta e imperceptible degradación.

Teniendo lo anterior en consideración, Brasil se encontraba en un proceso de avances democráticos en materia de relaciones entre civiles y militares. La Ley Complementaria N°136/2010 actualizó las normas generales para la organización, la preparación y el uso de las fuerzas armadas, a través de la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMC), la formalización de lo contemplado previamente en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, y la subordinación de las ramas de las fuerzas armadas a un mando unificado dependiente del Ministerio de Defensa. Además, el Jefe del EMC es nombrado tras la indicación del Ministro y designación del Presidente de la República.

Dentro de las visiones que tuvo la creación del EMC se ha señalado que “se crea un escalón más en la cadena de comandos, lo que disminuye la fuerza de los comandantes de cada una de las fuerzas y, concomitantemente, aumenta el poder del Ministerio de la Defensa” (Saint-Pierre, 2012, p. 159). Sin embargo, Mei y Mathias dan cuenta que el Estado Mayor Conjunto “no representa ni quiere representar la superación de las divisiones entre las fuerzas armadas, al contrario, se presenta como un órgano más en la jerarquía responsable de la aplicación de las decisiones en materia de defensa” (Mei y Mathias, 2012, p. 132).

A pesar de esta última crítica, efectivamente la creación de un EMC permite la eficiente utilización de los recursos de las fuerzas armadas y disminuye la posibilidad de que éstas puedan influir directamente en los pináculos de la toma de decisiones políticas, lo que tiene un efecto positivo directo en la gobernabilidad democrática de la defensa.

También, la Ley Complementaria N°136/2010 le asigna al Ministerio de Defensa la competencia de crear un Libro Blanco de Defensa Nacional que permita “el acompañamiento del presupuesto y de la planificación plurianual relativa al sector” (art. 9°, inc. 1). De esta manera se institucionaliza la creación de un Libro Blanco de la Defensa, lo que constituye un salto cualitativo que complementará vacíos que habían dejado los documentos de Política y Estrategia Nacional de Defensa de los años antecesores. Dos años después, en 2012, se dicta el primer Libro Blanco de Defensa Nacional. También, la Ley Complementaria regula la elaboración del presupuesto de la defensa y establece su relación con la Estrategia Nacional de Defensa mediante un “Plan Plurianual” a cuatro años.

Producto de estas reformas, Saint-Pierre (2012) señala que el Presidente Lula da Silva cierra un círculo en materia de control civil sobre los militares y conducción política efectiva de la Defensa, con la salvedad de que la mantención de esto dependerá de la voluntad y del cálculo político (Saint-Pierre, 2012, p. 161-162). De esta manera, se vuelve evidente que, durante los dos periodos de gobierno del Presidente Lula da Silva, existió tanto voluntad política para llevar adelante los cambios como también hubo cálculo político, al ser cauteloso con la profundidad de éstos.

Las elecciones presidenciales de 2010 le dieron la victoria a Dilma Rousseff, quien también había iniciado su carrera política como opositora al régimen militar. Además, durante los gobiernos de Lula da Silva fue Ministra de Minas y Energía, y Jefe de la Casa Civil (con estatus de Ministra) (Von Bülow y Lassance, 2012, p. 51). Su pasado como guerrillera podía ser también un potencial conflicto con las fuerzas armadas (Bertazzo, 2012). De todas maneras, el primer reto de la Presidenta Rousseff, en el área de seguridad y defensa, era avanzar en la implementación de la autoridad civil sobre los militares contemplado en la nueva institucionalidad del Ministerio de Defensa (Bertazzo, 2012, p. 814).

Dilma Rousseff mantiene al Ministro Nelson Jobim, el cual había asegurado enviar al Congreso una propuesta para la creación de la Comisión de la Verdad, el reexamen de las propuestas para la compra de aviones de combate de la fuerza aérea y la creación de la Secretaría de Aviación Civil (Saint-Pierre, 2012, p. 162). Sin embargo, poco de esto alcanzaría a realizar: a menos de siete meses de su nueva investidura dejaría el Ministerio debido a una serie de críticas a la administración de Rousseff que realizó abiertamente en la prensa (Bertazzo, 2012, p. 816).

Durante el primer gobierno de Dilma Rousseff se da una muestra de la desmilitarización del Estado con la transferencia de las agencias civiles de aviación del Ministerio de Defensa y, más específicamente, del comando de la Fuerza Aérea, a una nueva secretaría civil con rango ministerial, la Secretaría de Aviación Civil¹³, con lo que se cumplía una de sus promesas de campaña (Bertazzo, 2012, p. 817). En esta línea, la Presidenta Rousseff también

13 Ley N°12.462 de 2011

transfirió la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) del Ministerio de Defensa y el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), este último a cargo de un alto oficial en servicio activo, a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) en el Ministerio de Justicia (Bertazzo, 2012, p. 817; Macaulay, 2012, p. 828-829).

Luego de la renuncia de Nelson Jobim, su sucesor sería el diplomático de carrera Celso Amorim, quien anteriormente había servido como Ministro de Relaciones Exteriores durante los gobiernos de Itamar Franco (1993-1995) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). De esta manera, se configura un segundo intento por tener a un diplomático en la cartera de defensa, después de Viegas Filho en 2003, pero esta vez tendría menos resistencias de parte de los militares (Bertazzo, 2012, p. 816).

Como se mencionó, tras la sanción de la Ley Complementaria N°136/2010, el Ministro de Defensa tiene la obligación de implementar un Libro Blanco de la Defensa. En ella se le asigna la tarea al Poder Ejecutivo de presentar al Congreso Nacional, cada cuatro años, las actualizaciones necesarias de la Política de Defensa Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Libro Blanco de la Defensa Nacional. Si bien a Jobim le correspondió iniciar este proceso, fue durante la gestión de Celso Amorim que esto se concretó. Así, durante un año, se realizan en diversas ciudades de Brasil una serie de seminarios con la idea de incluir a los más diversos sectores políticos y de la sociedad civil (Bertazzo, 2011, p. 2). Este proceso da como resultado el Libro Blanco de la Defensa de Brasil de 2012, donde en la introducción a este Libro, la Presidenta Rousseff señala que es “fruto de la evolución democrática de Brasil” (“Libro Blanco de la Defensa, Brasil”, 2012, p. 11), con lo que se plasma la idea de que a medida que las democracias se consolidan, necesariamente también lo debe hacer el sector defensa.

Es posible señalar que, tras la publicación del Libro Blanco de la Defensa, Brasil consolida su gobernabilidad democrática de la defensa o al menos está muy cerca de hacerlo, dado que pone a los civiles a la cabeza de la política de defensa, al involucrar al Ejecutivo y Legislativo en su elaboración, y con posibilidades de hacerla cumplir eficazmente por medio del nuevo Ministerio de Defensa. Se entregan importantes grados de eficiencia en la utilización de los recursos de la defensa, ligando el presupuesto a los objetivos (expresados en la política de defensa) y con una mirada de mediano-largo plazo, al ser un presupuesto pluri-anual (de 4 años).

La reelección presidencial de Dilma Rousseff no fue tarea fácil. Tras haber sorteado hechos de corrupción, la crisis económica de 2008 y sostener un escenario de bonanza económica, a finales de su primer gobierno se comienzan a dejar atrás los números positivos en materia económica y los escándalos de corrupción comienzan a profundizar la desconfianza de la ciudadanía, que se tradujeron en fuertes movilizaciones sociales a partir de 2013 (Fernández y Henrich, 2016, p. 178). A pesar de esto, Dilma Rousseff se impone en las elecciones de 2014. Sin embargo, los resultados ajustados hacían avizorar una intensa polarización brasileña, la cual se produjo a partir de enero de 2015 (Fernández y Henrich, 2016, p. 194).

En este segundo mandato, Rousseff intenta seguir fortaleciendo al Ministerio de Defensa junto a su nuevo Ministro de Defensa Jaques Wagner, otrora Gobernador del Estado de Bahía. En este sentido, se dicta en 2015 el Decreto N°8.515, donde al Ministro de Defensa

se le agrega la competencia de asignar los actos relativos al personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, entre los que se encuentran el llamado a la reserva (a retiro), reforma a los oficiales de activos y de reserva, la promoción de oficiales superiores e incluso el nombramiento de capellanes militares.

Tras un ajuste en el gabinete ministerial, Wagner asume como Ministro Jefe de la Casa Civil de Brasil, es decir, pasa a ser el jefe de gabinete de Rousseff, por lo que en su reemplazo asume quien hasta ese entonces había sido Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, el militante del Partido Comunista de Brasil, Aldo Rebelo, quien antes también había sido Ministro de Deportes y Presidente de la Cámara de Diputados. Sin embargo, su gestión estaría marcada por el juicio político a Dilma Rousseff.

Cabe destacar que, durante los periodos de Rousseff, se supo dar cuenta de las debilidades de su antecesor en materia de una supervisión eficaz y una consolidación de un sector que hasta entonces había estado débil, como lo era el sector aeronáutico, posicionándose en la ruta de lo logrado por Lula da Silva y por Fernando Henrique Cardoso (Bertazzo, 2012), aunque no sin resistencias militares, las cuales son particularmente complejas de resolver debido a que fue una institución que gozó e instituyó amplias prerrogativas durante gran parte de la transición democrática.

El ajustado triunfo electoral, la crisis política, económica y social desatada tras el caso “Lava Jato” y el posterior juicio a la Presidenta Rouseff¹⁴, tuvo como resultado su destitución y reemplazo por su Vicepresidente, Michel Temer. En este sentido, los aparentes avances en la relación entre civiles y militares, que osadamente he señalado como una consolidación democrática de la defensa, se comienzan a degradar, como otros aspectos de la democracia brasileña.

Cabe considerar que, en este proceso de destitución, el protagonismo lo tuvo el Poder Legislativo, por lo que el rol de las fuerzas armadas fue más bien pasivo, aun cuando se puede presumir que estuvieron expectantes del resultado. Un elemento que podría confirmar que, a pesar de la pasividad, sí se encontraban expectantes, es el momento en el que Michel Temer comenzó a formar su gabinete, tras la inminente suspensión parcial de Rousseff, el primer nombre que se especuló como su Ministro de Defensa fue el de Newton Cardoso Jr., el cual generó rechazo público de las fuerzas armadas¹⁵, por lo que se optó finalmente por Raúl Jungmann.

Michel Temer comenzó de inmediato a poner su sello en la gestión de la defensa, derogando en junio de 2016 el Decreto N°8.515 de 2015, mediante el Decreto N°8.798, que le

14 Sobre este proceso se recomienda revisar Domínguez Avila (2017) dado que lo aborda a partir de las distintas perspectivas. En su trabajo se señala que para algunos el *impeachment* se trata de un mecanismo constitucional de sustitución del Presidente por el Vicepresidente; mientras que para otros se ha tratado de un verdadero golpe de Estado.

15 Folha de S. Paulo: Depois de reação de militares, Temer volta atrás em indicação para a Defesa. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770192-depois-de-reacao-de-militares-temer-volta-atras-em-indicacao-para-a-defesa.shtml>

entregaba las atribuciones al poder civil sobre actos relativos al personal de las fuerzas armadas, como el llamado a retiro o la promoción de oficiales, entre otros aspectos. Otra erosión al control civil se encontró en que la ABIN, que había sido transferida al SENASP del Ministerio de Justicia, tuvo en 2015 un fugaz paso por la Secretaría de Gobierno, tras una fusión ministerial¹⁶, para volver nuevamente en 2016 al Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), reabierto durante su mandato¹⁷.

Sumado a esto, el Presidente Temer, de forma inédita desde la creación del Ministerio de Defensa, nombra como Ministro a un ex militar: el general de reserva Joaquim Silva e Luna, ex jefe del Estado Mayor del Ejército (2011-2014). Por su parte, Raul Jungmann asume el recientemente creado Ministerio de Seguridad Pública. Sin embargo, y acorde a la degradación de las instituciones democráticas, el general de reserva Silva e Luna ya venía trabajando en el Ministerio, incluso en el gobierno de Dilma Rousseff, donde asumió el cargo de secretario general del Ministerio de Defensa. Con este equipo en Seguridad Pública y Defensa, ganó un mayor impulso la utilización de las fuerzas armadas en actividades internas como la intervención federal en el estado de Río de Janeiro en febrero de 2018 (Alves Soares, 2018), un asunto que tiene que ver con los roles de las fuerzas armadas, los cuales se escapan a los márgenes de este estudio.

Por último, entre las gestiones Raul Jungmann y Joaquim Silva e Luna, se redacta y tramita una nueva versión del Libro Blanco de la Defensa, el que es aprobado de forma definitiva por el Congreso en 2018¹⁸. Sobre la elaboración de los Libros Blancos en Brasil se ha puesto atención a la significativa influencia política de sus grupos de poder militar y diplomático, y el fuerte dinamismo desarrollado por la comunidad académica brasileña (González Guyer, 2017).

En este contexto, el 2018 fue un año de cambios drásticos en la política brasileña, comenzando con una administración de Michel Temer extremadamente impopular y la elección del candidato de extrema derecha, Jair Bolsonaro (Duque y Smith, 2019). El 1 de enero asume la presidencia Bolsonaro, quien construye su gabinete con cinco miembros o ex miembros de las fuerzas armadas, incluidos la Vicepresidente y el Ministro de Defensa.

En definitiva, este período mostró grandes avances en la consolidación de las relaciones entre civiles y militares, desde la reforma al Ministerio de Defensa hasta la publicación de dos Libros Blanco de la Defensa, producto de la institucionalización que se hizo en la misma reforma del Ministerio. Sin embargo, la influencia militar estuvo permanentemente identificada, en mayor o menor medida durante este período, pero su momento de mayor expresión se produjo con la elección de Jair Bolsonaro.

¹⁶ Globo: Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios. Disponible en: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>

¹⁷ Medida Provisoria N°726, del 12 de mayo de 2016 y convertida en ley mediante la Ley N°13.341, del 29 de septiembre de 2016.

¹⁸ Decreto Legislativo N° 179 de 2018.

4. Conclusiones

La transición democrática pactada de Brasil permitió a los militares mantener márgenes de autonomía y ejercer influencia directa sobre instituciones democráticas. Esto se expresa tempranamente en el grupo de presión militar en la redacción de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988, que derivó, entre otras consecuencias, en que recién en 1999 el presidente de la República pueda ejercer, en términos formales, como Jefe Superior de las Fuerzas Armadas.

El control civil se comienza a ejercer con la implementación de la Política de Defensa Nacional (PDN) de 1996, pero no es hasta 1999, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando se establece formalmente el Ministerio de Defensa en Brasil, que se logra institucionalizar las relaciones entre civiles y militares, aunque esta estructura no fue suficiente para un control civil sobre los militares.

Con la llegada de Lula da Silva a la presidencia, se puso a prueba la evolución del control civil, pero gracias al entendimiento político y a encuentros programáticos, asumió sin inconvenientes la presidencia, aunque con dificultades de algunos ministros al comienzo. Estas dificultades no impidieron que avanzara en la gobernabilidad democrática de la defensa mediante la actualización de la Política de Defensa Nacional (2005) y la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa (2008), que no sólo aumentaba el control civil sino que, mediante la creación del Estado Mayor Conjunto, aumentaba la eficiencia en la utilización de la fuerza.

También se consolida el Ministerio de Defensa como ejecutor de la política de defensa y la subordinación de las fuerzas armadas al poder político con la Ley Complementaria N°136/2010 que actualiza las normas generales para la organización, la preparación y el uso de las fuerzas armadas. Además, esta ley exhortaba la redacción del Libro Blanco de Defensa Nacional cada cuatro años, lo que vino a llenar algunos vacíos que habían dejado los documentos antecesores. Esta ley también permitió que el presupuesto de la defensa se hiciera sobre objetivos y a un periodo de cuatro años. Con eso se logra tener un presupuesto eficiente, en cuanto a su ajuste a objetivos predeterminados, y efectivo, porque busca el cumplimiento de esos objetivos.

Ya sea por exceso de celo de los militares, dadas las cuentas no saldadas de su pasado represor, por la falta de voluntad de la dirigencia política que asumía los gobiernos democráticos, o por ambas razones, la gobernabilidad democrática de la defensa en Brasil tuvo un impulso tardío (Saint-Pierre, 2012, p. 134). Sin embargo, este proceso, que evidenciaba cierta consolidación democrática del sector defensa, se fue degradando radicalmente junto a la democracia brasileña. En un contexto de crisis social, política y económica, la vuelta de los militares a la escena política no estuvo acompañada de un golpe de Estado como en 1964, pero sí se hizo evidente su participación en los asuntos políticos, al ser electos o al asumir como autoridades en distintas áreas estratégicas del Estado.

En este sentido, Saint-Pierre (2012) plantea elementos relevantes a tener en consideración de la realidad brasileña en materia de defensa: el debate de defensa aún se limita a ciertos especialistas elegidos por las fuerzas armadas, se mantienen algunos viejos valores militares, se refleja aún una activa participación política de los militares y ausencia de civiles

en el Ministerio de Defensa, la autonomía de las fuerzas armadas se extiende a órganos y gabinetes de la estructura de defensa (Saint-Pierre, 2012, p. 163).

Algunos asuntos no abordados con profundidad en este estudio tienen que ver con el rol de los ex militares en política (Adrogué, 1993) o con los (nuevos) roles que cumplen las fuerzas armadas (Pion-Berlin, 2016; Namihás et al., 2018), incluida la utilización de las fuerzas armadas para asuntos internos como la seguridad ciudadana (Alves Soares, 2018).

Como último punto, otro aspecto no tratado en este trabajo, que sin duda implicaría una reflexión mayor, ha sido la presidencia Jair Bolsonaro en sus tres primeros años (2018-2020) y la relación entre civiles y militares en dicho gobierno. En un primer acercamiento, se aprecia una disminución de la gobernabilidad democrática de la defensa por el rol asignado a los militares tanto en la definición como en la implementación de la política de defensa, al dejar en manos de ex uniformados el Ministerio de Defensa. Uno de los aspectos problemáticos de esta situación es la lealtad dividida que presentan los antiguos militares, dado el riesgo de favorecer a la institución que han servido por tantos años por sobre el gobierno constitucionalmente electo al que han prometido servir (Pion-Berlin, 2013, p. 28).

Sin embargo, la reflexión no sólo se debería acotar al ámbito de la defensa, porque militares activos y en retiro han asumido otras importantes responsabilidades en el Gobierno de Bolsonaro, como la Vicepresidencia, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Minas y Energía e incluso, en medio de la pandemia mundial por COVID-19, el Ministerio de Salud. También se ha detectado que en 2020 un total 6.157 militares activos y en reserva se encuentran en posiciones de gobierno¹⁹, lo que implicaría revelar los efectos que esto tiene y tendrá para la democracia brasileña.

Referencias

- Acuña, C. H., y Smulovitz, C. (1996). Adjusting the Armed Forces to democracy: Successes, failures and ambiguities in the Southern Cone. En E. Jelin y E. Hershberg, *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* (pp. 13-38). Westview Press.
- Adrogué, G. (1993). Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política. *Desarrollo Económico*, 33(131), 425-442.
- Agüero, F. (1998). *Brechas en la Democratización: Las visiones de la elite política sobre las Fuerzas Armadas*. Nueva Serie FLACSO.
- Agüero, F. (2003). 30 años después: La ciencia política y las relaciones fuerzas armadas, estado y sociedad. *Revista Ciencia Política*, 23(2), 251-272.
- Alves Soares, S. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, 278, 48-58.

¹⁹ Globo: Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>

- Alves Soares, S., y Kuhlmann, P. R. L. (2005). Las relaciones civiles-militares en Brasil. En J. A. Olmeda (Ed.), *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo Iberoamericano* (pp. 463-521). Tirant Lo Blanch.
- Basombrío, C. (1999). Militares y Democracia en la América Latina de los '90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales). En R. Diamint (Ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bertazzo, J. (2011). *A Segurança Regional e o Papel do Brasil na América do Sul*. (Working paper N° 29; Plataforma Democrática). http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_29_Portugues.pdf
- Bertazzo, J. (2012). Brazilian Security and Defense Policy Under President Dilma Rousseff: Transition and Initial Challenges. *Critical Sociology*, 38(6), 809-821.
- Bruneau, T. C. (2005a). Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), 111-131.
- Bruneau, T. C. (2005b). Ministerios de defensa y relaciones civiles-militares en democracia. En J. A. Olmeda (Ed.), *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo Iberoamericano* (pp. 169-200). Tirant Lo Blanch.
- Bruneau, T. C., y Matei, F. C. (2008). Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. *Democratization*, 15(5), 909-929.
- Bustamante, F. (1996). La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 11(4), 3-5.
- Conniff, M. L. (2003). Neo-populismo en América Latina. La década de los 90 y después. *Revista Ciencia Política*, 23(1), 31-38.
- Cruz, C., y Diamint, R. (1998). The new military autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), 115-127.
- Domínguez Avila, C. F. (2017). Impedimento presidencial de Dilma Rousseff, rendición de cuentas interinstitucional, estrategias de subversión, y calidad de la democracia en Brasil. *Polis. Revista Latinoamericana*, 16(48), 223-244.
- Duque, D., y Smith, A. E. (2019). The establishment upside down: A year of change in Brazil. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 165-189.
- Farcau, B. (1996). *The transition to democracy in Latin America: The role of the military*. Praeger Publishers.
- Fernández, M., y Henrich, N. (2016). ¿Cambio o continuidad en la política brasileña? Las elecciones presidencial y parlamentaria de 2014. En M. Alcántara y L. Tagina (Ed.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015* (pp. 177-200). Ediciones Universidad de Salamanca.
- FLACSO. (2007). *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe* (L. Dammert, Ed). FLACSO-Chile.

- Flisfisch, Á., y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: Un índice para el periodo 1990-2010*. PNUD.
- Fuentes, C. (2006). *La transición de los militares*. Lom editores.
- González Guyer, J. (2017). Libros Blanco de Defensa en Sudamérica: ¿Política Exterior o Política Doméstica? *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 17-48.
- Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. The University of North Carolina Press.
- Hunter, W. (1998). Negotiating Civil-Military Relations in Post-Authoritarian Argentina and Chile. *International Studies Quarterly*, 42(2), 295–317.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós.
- Huntington, S. P. (1995a). *El soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, S. P. (1995b). Reforming Civil-Military Relations. *Journal of Democracy*, 6(4), 9-17.
- Janowitz, M. (1967). *El Soldado Profesional*. Bibliográfica Omeba.
- Loveman, B. (1994). «Protected Democracies» and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), 105-189.
- Macaulay, F. (2012). Deepening the Federative Pact? The Dilma Government's Approach to Crime, Justice and Policing. *Critical Sociology*, 38(6), 823-834.
- Marques, A. (2004). El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(4), 27-51.
- Martins Filho, J. R. (2010). Tensões militares no governo Lula (2003-2009): A pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (4), 283-306.
- Mathias, S. K. (2014). 50 anos depois... E os militares, ainda são os mesmos? *Historiæ*, 5(2), 116-139.
- Mei, E., y Mathias, S. K. (2012). Fuerzas Armadas y gobernabilidad en el gobierno de Lula. En S. Alda y H. L. Saint-Pierre (Eds.), *Gobernabilidad y democracia defensa y transiciones de Brasil y España* (pp. 109-132). RIL editores.
- Namihas, S., Baeza, J., Escudero, M. C., Gómez de la Torre, A., Pastrana, E., Pérez, D., Ramalho, A., Rocabado, J., y Vera, D. (2018). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung.
- O'Donnell, G. A. (1997). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Oliveira, E. R. de. (1987). Constituinte, forças armadas e autonomia militar. En E. R. de Oliveira y et al. (Eds.), *As Forças Armadas no Brasil* (pp. 145-182). Espaço e Tempo.

- Pesquita Neto, P. de. (1999). Fuerzas Armadas, Políticas y de Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y políticas gubernamentales. En R. Diamint (Ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (195-221). Grupo Editorial Latinoamericano.
- Pion-Berlin, D. (1998). Confrontation to Cooperation: Democratic Governance and Argentine Foreign Relation. En D. Mares (Ed.), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe* (pp. 79-100). Westview Press.
- Pion-Berlin, D. (2005). Political management of the military in Latin America. *Military Review*, 85(1), 19–31.
- Pion-Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina. En D. Pion-Berlin y J. M. Ugarte (Eds.), *Organización de Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Jorge Baudino Ediciones.
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Saint-Pierre, H. L. (2012). La construcción de la defensa en el Brasil contemporáneo. En S. Alda y H. L. Saint-Pierre (Eds.), *Gobernabilidad y democracia defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL editores.
- Sáinz, P., y Calcagno, A. F. (1999). *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*. Cepal.
- Sallum Jr., B., y Casarões, G. S. P. e. (2011). The impeachment of president Collor de Mello: The literature and the process. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (82), 163-200.
- Serna de la Garza, J. M. (1998). *La reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*. UNAM, Inst. de Investigaciones Jurídicas.
- Serra, N. (2010). *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*. Editorial DEBATE.
- Stepan, A. (1988). *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Planeta.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49, 15-30.
- Von Bülow, M., y Lassance, A. (2012). Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo? *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 49-64.
- Weyland, K. (1993). The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35(1), 1-37.
- Zaverucha, J. (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 25, 107-121.

iii. Documentos

- Estrategia Nacional de Defensa, Brasil. (2008). http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

Libro Blanco de la Defensa, Brasil. (2012). http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

Libro Blanco de la Defensa, Brasil. (2016). https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CE373BF6ED4A5CF5DFEF7ED0D9191025.proposicoesWebExterno2?co-dteor=1675427&filename=Avulso+-PDC+847/2017

Política de Defensa Nacional, Brasil. (1996). <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

Política de Defensa Nacional, Brasil. (2005). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm