

¿Volvieron los militares en Brasil?

La democracia obstruida por la cuestión militar

SAMUEL ALVES SOARES

El análisis de la cuestión militar en Brasil permite apreciar la persistencia de una visión que identifica a la izquierda y los movimientos sociales como una amenaza interna sobre el país. Los militares se ven a sí mismos como los protectores de la nación. El reciente triunfo de Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales urge a reactualizar el análisis del rol de las Fuerzas Armadas y la eterna transición a la democracia en Brasil.

■ ¿Volvieron los militares al poder o siempre estuvieron ahí?

Las elecciones presidenciales en Brasil tuvieron una característica inusual: un candidato de origen militar, cuya campaña estuvo marcada por un discurso antiizquierdista propio de la Guerra Fría, fue elegido por el voto popular. Y no se trata solo de Jair Messias Bolsonaro: su entorno, incluido el vicepresidente electo, Hamilton Mourão, también es de estirpe militar. Se puede discutir si el nuevo presidente representa efectivamente a las Fuerzas Armadas o si, pese a todo, la suya no debe ser considerada una candidatura efectivamente militar. Dicho de otra forma, ¿volvieron los militares al poder, ahora mediante el voto? Este interrogante conduce a otra pregunta: ¿cuál es el papel de las Fuerzas Armadas en Brasil desde el final de la dictadura?

Samuel Alves Soares: es profesor de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP- UNICAMP- PUC-SP). Se desempeña como investigador del Consejo Nacional de Pesquisa y Desarrollo y del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional.

Palabras claves: amenaza, anticomunismo, Fuerzas Armadas, Jair Bolsonaro, Brasil.

Nota del autor: Agradezco los comentarios precisos de Eduardo Mei, Héctor Saint-Pierre, Marina Vitelli y Suzeley Kalil Mathias, quienes por cierto están exentos de cualquier responsabilidad por el texto. Traducción del portugués de Alejandra Nucci.

Este artículo propone un análisis de carácter histórico que retoma brevemente la cuestión militar al término de la dictadura en 1985, con el fin de sostener el argumento central aquí presentado: el papel de los militares en Brasil en los últimos 30 años se ha caracterizado por una fuerte presencia en el ámbito interno; se trata de algo más que de una institución armada para proteger al país de agresiones externas o, en una definición convencional, defender la soberanía nacional. Se ha restablecido un sentimiento de *misión protectora de la nación*, que es esencial para la identidad militar. La función constitucional, el papel en el sistema político y la misión autodesignada de las Fuerzas Armadas no se amoldaron completamente al marco democrático, ya sea por la permanencia de prerrogativas institucionales o por el consentimiento de esa situación y por la fragilidad del poder político para conducir efectivamente el sistema militar, cualquiera haya sido la ideología de los gobiernos en los últimos 30 años. Esta resiliencia militar en el espacio político es mucho más visible en el Ejército que en las demás fuerzas.

Los alcances y el límite de la inclusión militar en la vida política brasileña constituyen la pieza central de la *cuestión militar*. Las Fuerzas Armadas, en tanto institución estatal, mantuvieron prerrogativas y lograron consolidar un margen de autonomía relevante en el sistema político brasileño. Es posible considerar que los acontecimientos más recientes no apuntan a una restauración militar, sino más bien a la profundización de un papel tradicionalmente asumido y asimilado en el sistema político.

■ Una transición eterna

Con certeza, se puede decir que la sociedad brasileña lleva la marca de la esclavitud¹. Esta característica revela el carácter autoritario, discrecional y jerárquico que rige, en gran parte, las relaciones sociales y políticas en sus distintos niveles. Y estos aspectos definen el sistema político, entendido este en un sentido amplio como la interacción entre sujetos políticos –como los partidos–, junto con el sistema de representación política y con la competencia entre grupos sociales organizados, instituciones más o menos establecidas, parámetros constitucionales y procesos culturales. El sistema político refleja, en gran medida, la dinámica del proceso histórico-social. Abarca hechos y hábitos arraigados por encima de las jerarquías, para la conservación del orden y del *statu quo* y, por cierto, la resistencia y los proyectos de ruptura surgidos de las luchas contra los conceptos y prácticas establecidas.

1. Jessé Souza: *A elite do atraso. Da escravidão à Lava Jato*, Leya, San Pablo, 2018.

De esta manera, la cara de la transición iniciada al término del régimen autoritario en 1985 es otro reflejo del lado sombrío de los fantasmas fortalecidos, pero no creados, en los 21 años de un régimen de fuerza iniciado con el golpe militar de 1964. El régimen potenció y expuso conductas autoritarias, del agrado de las elites y en convergencia con los resultados de un sistema político regido por parámetros socialmente excluyentes.

La transición del régimen fue controlada por los militares, pero regulada de acuerdo con parámetros que el sistema político consideraba aceptables para la continuidad de las relaciones jerarquizadas. Después de décadas, sorprende que la impunidad de las muertes, desapariciones y torturas quedara marcada por una Ley de Amnistía² que otorgó protección a aquellos que cometieron actos contra la vida y los derechos humanos. La ley cercenó las atribuciones de la Comisión Nacional de la Verdad instituida durante el primer gobierno de Dilma Rousseff. Los privilegios intocables hicieron inalcanzable la justicia para sancionar las atrocidades cometidas. Aun así, pese a estas limitaciones, la Comisión fue duramente criticada por militares, algunos de ellos en actividad.

Esos privilegios castrenses son esenciales para comprender la cuestión militar, ya que no solo evitaron el juicio a personas individuales, sino que también desligaron de responsabilidad, desde un punto de vista jurídico, a las instituciones militares. Este obstáculo para un balance del pasado bloquea el derecho a la memoria y permite la difusión de una visión edulcorada del periodo dictatorial. Al término de la dictadura, los militares se enfrentaron con el movimiento Diretas Já³, malgrado por un Congreso Nacional que mantuvo las prerrogativas militares. Y finalmente, los movimientos contra la Ley de Amnistía y Diretas Já fueron confinados dentro de los marcos de una transición regulada *manu militari*, que habilitó una tutela militar sobre la democracia durante la segunda parte de la década de 1980.

Las Fuerzas Armadas abandonaron el ejercicio directo del poder político bastante fortalecidas ■

De este modo, las Fuerzas Armadas abandonaron el ejercicio directo del poder político bastante fortalecidas, contando con un alto nivel de aprobación de la opinión pública y protegidas de los abusos cometidos durante los años de plomo. Por eso, cuando el Congreso Constituyente⁴

2. Ley 6683 del 28 de agosto de 1979.

3. Movimiento de partidos de oposición que reclamaba elecciones presidenciales directas para la Presidencia de la República. Fue derrotado y la elección se realizó de forma indirecta.

4. El Congreso Nacional, y no una Asamblea Constituyente, fue responsable de la elaboración de la nueva Constitución.

inició sus tareas, los intereses militares estaban blindados. Las propuestas de romper con la tradición establecida desde la primera Constitución republicana, que otorgaba a las Fuerzas Armadas la función de preservar el orden y garantizar los poderes constitucionales, fueron marginadas. Por el contrario, presiones explícitas provenientes del medio militar establecieron rígidas demarcaciones de lo que debía contener la Carta Magna. El Congreso Constituyente, dominado por el *centrão*⁵, mantuvo el estatus formal de la institución militar. Como resultado, el artículo 142 de la Constitución Federal adjudicó a las Fuerzas Armadas el papel de garantes de la ley y el orden, y junto con ello, de un sistema político basado en grandes asimetrías sociales, políticas y económicas. Ese era el objetivo principal, más que la preservación de la seguridad pública. Más aún: a las Fuerzas Armadas se les confió la función de garantizar los poderes constitucionales. Esto permite que, por un periodo indeterminado, se conceda la autonomía castrense para intervenir directamente en el proceso político cuando esto es juzgado pertinente por las propias Fuerzas Armadas. La preservación de la función constitucional es un resultado concreto del mantenimiento de las marcadas prerrogativas militares en los momentos iniciales de una transición que jamás se completó desde el punto de vista de la cuestión militar.

Por otro lado, la afirmación del orden, y no necesariamente de la ley, permite que los militares consideren la preeminencia del primero por sobre la segunda⁶. Sin embargo, hay un cierto entusiasmo por el formalismo, y el medio castrense intenta en general garantizar una base jurídica para sus acciones y evitar así una laguna jurídica que pueda comprometerlo en la arena judicial. Los medios para alcanzar estos objetivos son variados y pueden incluso reducirse al uso de la fuerza, como ocurrió con la promulgación del Acta Institucional N° 5, en 1968, o con el cierre del Congreso en 1975. Se trata de la búsqueda de una validación legal incluso para las violencias perpetradas, que permiten, a la postre, construir ante la sociedad la imagen de una institución forjada en la legalidad.

A principios de la década de 1990, uno de los temas sobresalientes era una posible crisis en la identidad militar en el contexto del fin de la Guerra Fría. En la década anterior se había puesto en marcha el Proyecto de Modernización Fuerza Terrestre-1990 (FT-90), orientado a acondicionar al Ejército para su acción frente a amenazas externas y a llenar, por ejemplo, los «vacíos» de la

5. Conjunto de partidos políticos que había sustentado el régimen dictatorial, entre ellos el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

6. Suzeley Kalil Mathias y André Cavaller Guzzi: «Autonomia na lei. As Forças Armadas nas constituições nacionais» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 25 N° 73, 2010.

Amazonia. Las otras dos fuerzas llevaron adelante proyectos en la misma dirección. La Marina se enfocó en el proyecto de desarrollar un submarino con propulsión nuclear, mientras que la Fuerza Aérea se ocupó de modernizar sus medios de combate con el proyecto FX-2, que permitiría el reemplazo de cazas antiguos y con tecnología anticuada.

■ ¿Hay una tercera orilla del río?

La situación de Brasil, desde el punto de vista del empleo de la fuerza letal del Estado, se sitúa entre dos márgenes. De un lado, la frontera regional con países de América del Sur, distante de una concreta cooperación regional en

La presencia militar brasileña se inserta, básicamente, en el combate de delitos transnacionales ■

defensa. La presencia militar brasileña se inserta, básicamente, en el combate de delitos transnacionales. El otro margen es interno y se focaliza en la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública. En la frontera externa, el proyecto Calha Norte, nacido en 1985 y desde 1999 bajo la coordinación directa del Ministerio de Defensa, se orienta a la vigilancia de la Amazonia brasileña; en ese marco, se apoya el combate contra el narcotráfico, el contrabando de armas, la biopiratería y la explotación ilegal de madera y minerales.

Otro proyecto más reciente, también enfocado en crímenes transfronterizos, es el Sistema Integrado de Control de Fronteras (Sisfrom)⁷. El Sisfrom tiene un enfoque *dual*, que contempla la defensa y también la seguridad interna. Asimismo, el Sistema de Gestión de la Amazonia Azul (SISGAAZ) es un proyecto creado para otorgar a la Fuerza Naval medios de última generación que permitan proteger las riquezas brasileñas, como plataformas de petróleo y la «capa pre-sal», además de evitar el tráfico de drogas, la piratería y otros delitos. En el caso de la Fuerza Aérea, la Ley del Tiro de Destrucción⁸, también conocida como Ley de Derribo, está incluida en un conjunto de medidas de vigilancia del espacio aéreo brasileño, especialmente enfocadas en los movimientos aéreos irregulares, sospechosos de estar involucrados en el tráfico de drogas ilícitas⁹. La de mayor envergadura es la Operación Ágata, que moviliza a más de

7. Presentación del ministro de Defensa Aldo Rebelo en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa del Senado Federal, abril de 2016.

8. Código Brasileño de Aeronáutica, instituido por la ley N° 7565, 19/12/1986, y modificado por la ley N° 9614, 5/3/1998.

9. Fuerza Aérea Brasileña, Centro de Comunicación Social de la Aeronáutica.

30.000 militares. Entre sus objetivos está el «fortalecimiento de la presencia del Estado brasileño en las fronteras, contribuyendo al combate y a la disminución de delitos como contrabando, los tráfico de drogas, de personas, de armas y de municiones, la explotación sexual, la evasión de divisas, los crímenes ambientales, el robo de vehículos, la minería ilegal, entre otros»¹⁰.

En una perspectiva discursiva, y con claro impacto político, en 1996 se elaboró la primera versión de la Política de Defensa Nacional. A pesar de haber sido criticado por su excesiva generalidad, el documento apuntaba a la exteriorización de la defensa, lo que sería bastante relativizado en las versiones siguientes. La década de 1990 presentaba un escenario de alguna forma paradójico. Para algunos analistas, se había alcanzado una maduración ideológica con la victoria del liberalismo y esto anticipaba un periodo de disminución de las tensiones bélicas. Desde una lectura opuesta, otros análisis reiteraban que se estaba profundizando la inestabilidad en el sistema internacional. La primera versión de la PDN se orientaba más a este segundo enfoque y consideraba la existencia de un escenario marcado por la fragilización de la previsibilidad estratégica característica del periodo de la Guerra Fría.

Como el documento precedía a la creación del Ministerio de Defensa, se puede considerar que había sido impulsado por los estrategas de la política exterior, en una etapa de búsqueda de una «autonomía por la integración»¹¹. La primera Política de Defensa Nacional fue anunciada por la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN) del Consejo de Gobierno. La CREDN reunía los ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Marina y Aeronáutica, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la Casa Civil, la Casa Militar y la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)¹², un indicador de que se trataba de una iniciativa fundamentalmente derivada del poder político. Las versiones posteriores de la Política de Defensa fueron confeccionadas cuando ya se había creado el Ministerio de Defensa. Cabe destacar una inflexión importante: en su versión de 2005, la Política de Defensa pasaba a enfocarse *predominantemente* y en la de 2015, *preferentemente* en las amenazas externas.

En el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva esto cambió. La creación del Ministerio de Defensa, compuesto esencialmente por militares, trajo a la superficie la concepción que les es propia: la internalización del conflicto, producto

10. Ministerio de Defensa.

11. Tullo Vigevani, Marcelo F. de Oliveira y Rodrigo Cintra: «Política externa no periodo FHC: a busca de autonomia pela integração» en *Tempo Social* vol. 15 N° 2, 2003.

12. Érica Winand y Héctor Luis Saint-Pierre: «A fragilidade da condução política da defesa no Brasil» en *História* vol. 29 N° 2, 2010.

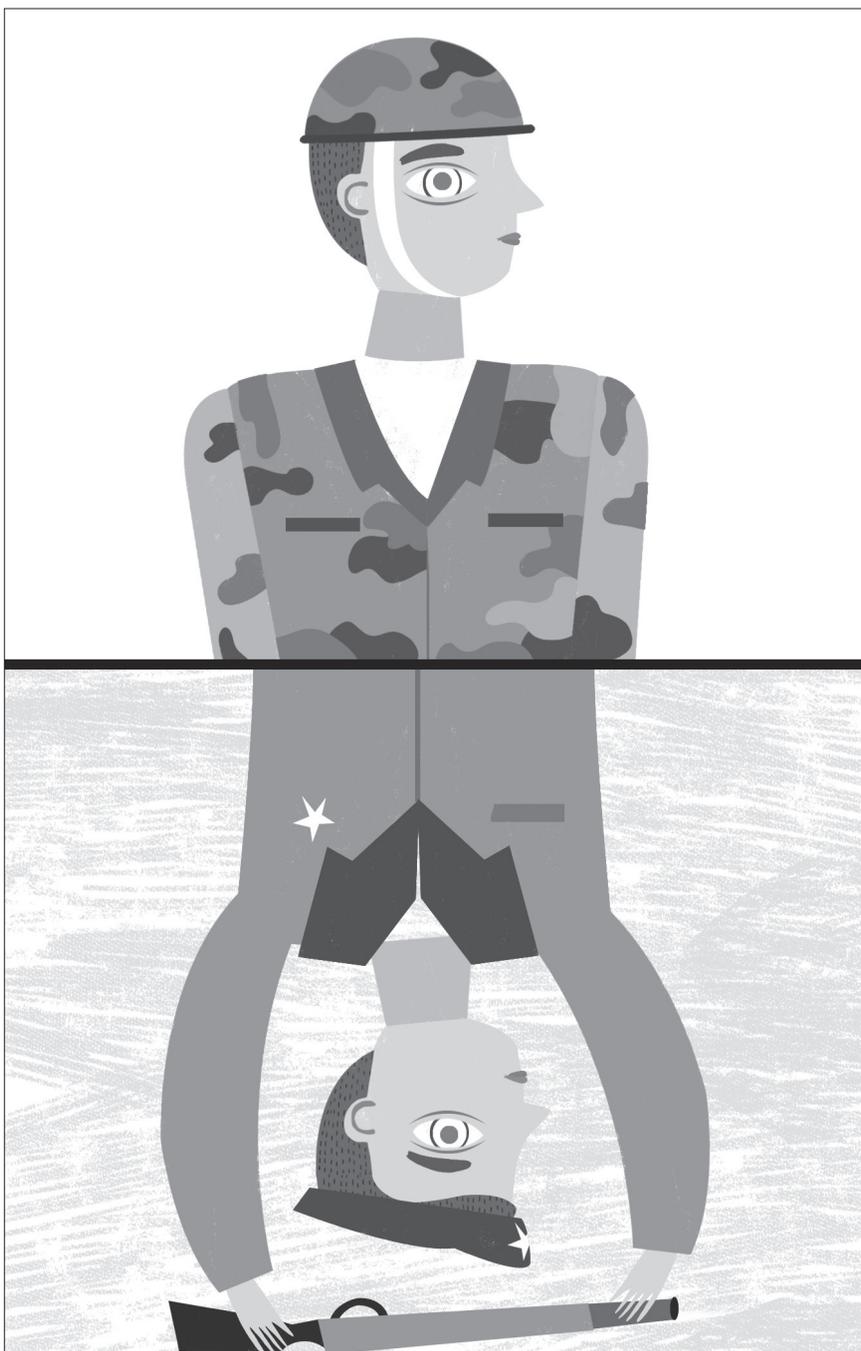
de una mirada recurrente hacia el interior del país. Por otro lado, y a contracorriente, las iniciativas de integración regional, en particular la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), produjeron un impulso para la exteriorización de las amenazas. La creación del Consejo Sudamericano de Defensa tuvo como meta forjar una nueva identidad regional, enfocada en producir nuevos arreglos de fuerza y establecer parámetros orientadores para una acción dirigida a amenazas externas, desde una perspectiva regional. Este movimiento, de innegable importancia, se enmarcó en la denominada «marea rosada», cuando un conjunto de fuerzas progresistas ocupó el poder simultáneamente en gran parte de América del Sur.

Pero el impulso del regionalismo fue perdiendo su fuerza y continuaron prevaleciendo las estrategias internas. Es fundamental considerar el retorno de esas visiones. En 2013, durante el gobierno de Rousseff, el Ministerio de Defensa difundió un documento enfocado en la Garantía de la Ley y el Orden (GLO), firmado por el ministro Celso Amorim. Este puso la lupa en movimientos sociales reivindicatorios que comprometerían el orden público, incluyendo las *quilombolas*¹³. El documento, después de recibir algunas críticas, tendría una nueva versión que no alteraba su esencia pero excluía a los movimientos contestatarios.

El documento está ampliamente precedido por la práctica. Por mucho tiempo se empleó a las Fuerzas Armadas en operaciones GLO, amparadas por la Constitución Federal. De 1992 a 2018 se llevaron a cabo 133 operaciones de esta naturaleza. Este tipo de operaciones puede ser impulsado en caso de huelga de policías militares, episodios de violencia urbana, elecciones, eventos grandes, necesidad de protección de instalaciones estratégicas y distribución de alimentos y agua. La estructura para este tipo de acciones se ha fortalecido con la creación, en 2005, de una brigada enfocada exclusivamente en tales misiones. Tiene sede en el estado de San Pablo y alberga el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden. En otras unidades militares del país hay cursos desarrollados para entrenar a la tropa en este tipo de acciones.

Como marco más amplio de las operaciones GLO, se debe añadir la experiencia obtenida en misiones de paz, principalmente en el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah). La misión en Haití fue un campo de experimentación en operaciones de seguridad pública. En poco tiempo había recomendaciones de militares involucrados en esa misión

13. Residentes en quilombos, comunidades formadas por descendientes de esclavos.



de paz para mejorar la capacitación militar en tareas de seguridad pública. Las propuestas se presentaron en 2007, durante el gobierno de Lula da Silva. Cabe destacar, también, el control interno promovido por los centros de inteligencia de cada una de las Fuerzas Armadas. La red de inteligencia se extiende por todo el territorio nacional y tiene relación directa con acciones de carácter esencialmente interno.

Un aspecto importante es que existía, en las Fuerzas Armadas, el temor al desamparo legal de quienes realizaban tareas de seguridad interna. De allí la necesidad de leyes complementarias específicas sobre el empleo de las Fuerzas Armadas y su poder de policía tal como ya estaba establecido para las regiones fronterizas¹⁴. Este propósito fue alcanzado en 2017 con el cambio del Código Penal Militar¹⁵. De acuerdo con estas modificaciones, los crímenes dolosos contra la vida practicados por militares contra civiles, en acusaciones enmarcadas en la GLO, dejan de ser juzgados por la justicia ordinaria y pasan a ser jurisdicción de tribunales militares. Los riesgos de estas políticas son evidentes, pues del otro lado de la línea hay derechos que se pierden.

La utilización de las Fuerzas Armadas en actividades internas ganó mayor impulso con la intervención federal en el estado de Río de Janeiro, en febrero de 2018. En ese momento fue designado como interventor un general del Ejército, y el secretario de Seguridad y la coordinación general de la Seguridad Pública quedaron bajo tutela militar. Considerando el tiempo de vigencia, aún es pronto para establecer un balance final de las operaciones. Por ahora, los resultados han sido poco efectivos¹⁶.

■ La fracasada exteriorización de las amenazas

Las dos orillas o fronteras en las cuales se concentran las atenciones de las Fuerzas Armadas representan parte de la cuestión militar que estamos analizando. Un componente de la «mentalidad» militar, o al menos de una parte considerable del segmento castrense, es una cierta obsesión con que el país vive bajo la amenaza de un proceso revolucionario de izquierda que sigue en curso. A finales de la década de 1980 ya aparecía en el horizonte la

14. Ley Complementaria N° 97, 9/6/1999: *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Posteriormente, fue modificada por la Ley Complementaria N° 117/2004 y por la Ley Complementaria N° 136/2010.

15. Ley N° 13491/2017.

16. V. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania: «Observatório da intervenção», <www.uacamsec.com.br/projeto/observatorio-da-intervencao/>.

denominada «nueva izquierda», influida por los escritos del italiano Antonio Gramsci sobre la hegemonía, que estaría preparada para conquistar el poder por el voto popular. Posteriormente se constituyó el Foro de San Pablo, y el Partido de los Trabajadores (PT), considerado como su *cellula mater*, pasa a ser el blanco preferido de estos grupos militares. Esta visión quedó reflejada en blogs representativos de la clase militar y en discursos difundidos en las redes sociales. De más está decir que estas visiones resurgieron, con una inusitada virulencia, en la campaña presidencial de 2018 que llevó a la Presidencia al ex-capitán Bolsonaro¹⁷.

Detrás de estas posiciones está la convicción de que corresponde al medio castrense la protección de la nación frente a ciertos proyectos o ideas políticas, específicamente aquellas consideradas de izquierda o progresistas, que amenazan a Brasil. De este modo, más de tres décadas después del fin de la dictadura es posible constatar que la mentalidad militar, o al menos la de sectores con peso en el mundo castrense, todavía se mantiene vinculada a visiones políticas formuladas aun antes del golpe de 1964 y cuyas bases se asentaban en las premisas de la Doctrina de Seguridad Nacional. Y todo esto es reforzado por otra prerrogativa crucial de las Fuerzas Armadas: la independencia del sistema educativo militar, definido y establecido por ley¹⁸. A pesar del paso del tiempo, se puede observar que los militares, en especial los miembros del Ejército, no han dejado de considerar como su principal atribución –autoasignada– el velar por los destinos patrios, colocándose como un magistrado por encima de las ideologías, las pasiones y las vicisitudes de la política. Y lo que se evidencia, por el contrario, es que la dimensión de política interna no se abandonó en ningún momento, ya que esta colisionaría con la perspectiva de la «misión» militar. La «misión» militar es intrínsecamente concebida de forma interiorizada y el vector externo de empleo de la fuerza es una dimensión secundaria. Si hay reservas en las propias Fuerzas Armadas para el empleo de sus medios en el ámbito interno, no significa que el sentimiento de misión no sea nutrido hacia *dentro*, en una línea de continuidad con la interiorización.

**Todo esto es reforzado
por otra prerrogativa crucial
de las Fuerzas Armadas:
la independencia del
sistema educativo militar ■**

17. Está presente, por ejemplo, en artículos publicados en eventos académicos por cadetes de la Academia Militar de las Agujas Negras, órgano de formación de los oficiales del Ejército, en 2017.
18. Ley 9394 de Directrices y Bases de la Educación Nacional, 20/12/1996.

Sería un error, sin embargo, considerar que los privilegios y la autonomía para decidir sobre cuestiones organizacionales y políticas que repercuten y se traducen en el sentimiento de misión se deben estrictamente a la capacidad militar de mantener o ampliar sus espacios. Las últimas tres décadas no dejan ver una resistencia militar a la conducción política. Hay una combinación de las capacidades militares derivadas de las prerrogativas y de la autonomía, de un sistema político excluyente, de una agenda de «policialización» de las Fuerzas Armadas establecida en buena medida por Estados Unidos, y de un poder político escasamente comprometido en ejercer autoridad sobre los militares. Las razones son variadas. Hay gobiernos tan débiles que su propia condición política no les permite establecer procedimientos claros y explícitos de conducción política, si esta fuera la intención. Otros, aunque amparados por la legitimidad y la popularidad, no tuvieron la voluntad de involucrarse en ello.

En este marco más general de la cuestión militar, la participación y el apoyo real y creciente de sectores militares a una candidatura no estrictamente militar en 2018 revelan las profundas contradicciones entre una sociedad de matriz esclavista y las posibilidades de profundización democrática. Es más visible la faceta interiorizada de la mentalidad militar que incidió en la última elección presidencial. Sin embargo, más que una «restauración» militar, estamos viviendo el reavivamiento de una posición jamás abandonada y más recientemente fortalecida en las Fuerzas Armadas: la de guardianas de la nación y de los valores que la mentalidad militar definió como estructurantes e inmodificables.

Más aún, los militares se sienten capacitados no solo para establecer los parámetros para considerar que una situación está «fuera del orden», sino también para definir los momentos en que el país está bajo una condición excepcional, en términos schmittianos, condición en que será esencial establecer la línea demarcatoria del estatuto de la política, la distinción entre amigos y enemigos. En otros términos, los militares se adjudican la atribución de actuar como soberano.

En Brasil, desde el punto de vista de la cuestión militar, hay una eterna transición a la democracia. En una perspectiva más crítica, la propia democracia está obstruida. La ausencia de acciones efectivas, constantes y duraderas para la concreción del ejercicio de la conducción política, en un marco de preservación de prerrogativas militares y de mantenimiento de autonomías de clara índole política, establece una barrera para la profundización democrática. En este sentido, se puede retomar un dístico del documento normativo para las operaciones GLO, propuesto como ejemplo de lema a ser empleado en las operaciones: «Lo hicimos ayer, lo haremos siempre». ☒