

## Consolidación democrática inconclusa y el rol de las fuerzas armadas en el Brasil de Bolsonaro

### *Unfinished democratic consolidation and the role of armed forces in Bolsonaro's Brazil*

por Jorge Battaglino\*

Recibido: 14/12/2020 – Aceptado: 24/5/2021

#### Resumen

La democracia brasileña nunca logró consolidarse plenamente, ello se ve reflejado no sólo en que sectores relevantes de la sociedad y la política aprueban el rol político que ejercen las Fuerzas Armadas, sino en el hecho de que el pensamiento militar no ha experimentado cambios de relevancia en las últimas décadas. El principal argumento de este artículo es que la actual etapa de militarización del sistema político brasileño no es algo novedoso, sino la profundización de una lógica que nunca desapareció y que se expresa en la actualidad como ocupación del Estado por parte de miles de militares. Este proceso ha sido favorecido por la percepción militar de vacío de poder que, en la lectura de las Fuerzas Armadas, es una consecuencia del descrédito generalizado de los políticos no sólo por los casos de corrupción que los comprometen sino también por su incapacidad para controlar el creciente desorden social.

\* Investigador del Conicet y profesor de la Universidad de la Defensa Nacional y de la Universidad Torcuato Di Tella.

**Palabras Clave:** Brasil; militarización; relaciones civiles militares; Bolsonaro; transición.

### **Abstract**

Brazilian democracy never managed to fully consolidate itself, this is reflected not only in the fact that relevant sectors of society and politics approve the political role played by the armed forces, but also by the fact that military thinking has not undergone significant changes in the last decades. The main argument of this article is that the current stage of militarization of the Brazilian political system is not something new, but rather the deepening of a logic that never disappeared and that is currently expressed as a state occupation by thousands of military personnel. This process has been favored by the military perception of a power vacuum that, in the view of the armed forces, is a consequence of the general discrediting of politicians not only because of the corruption cases that compromise them but also because of their inability to control the growing social disorder.

**Key Words:** Brazil-; militarization; civil military relations; Bolsonaro; transition.

### **Militarismo y consolidación democrática**

La militarización de la política en América Latina no es algo novedoso, décadas de gobiernos militares y democracias tuteladas por las Fuerzas Armadas caracterizaron a la región durante gran parte del siglo XX. Sin embargo, el arribo de la tercera ola de democratización parecía anticipar la progresiva desaparición del patrón histórico de intervencionismo militar. En



distintos países se establecieron mecanismos de control civil y una parte considerable de la literatura politológica dominante se aventuró a afirmar que la democracia en distintos países, entre ellos Brasil, se había consolidado.<sup>1</sup> Sin embargo, el nuevo siglo se encargó de recordar que la dinámica previa seguía en pie, los golpes de Honduras, Ecuador, Bolivia y, en general, la militarización de la política en Brasil o Perú, entre otros, puso en evidencia que el establecimiento de instituciones de control civil no fue suficiente para alterar el patrón previo de relaciones civiles militares.

En este contexto, la experiencia de la Argentina, un caso de alto grado de subordinación de sus Fuerzas Armadas, revela que el establecimiento de instituciones efectivas de control civil es una consecuencia de la existencia previa de un amplio consenso social y político respecto a las funciones que los militares están llamados a cumplir.<sup>2</sup> La Argentina es un claro ejemplo que ese consenso es una precondition para la creación de instituciones de control civil y no a la inversa. Por ello, el militarismo, o la proyección de las Fuerzas Armadas sobre la política y el apoyo social y político a tal orientación, es principalmente el resultado de la ausencia de consenso entre las principales fuerzas políticas y sociales respecto al nivel de subordinación políticamente aceptado. En otras palabras, mientras existan actores políticos y sociales que le asignen a los militares un rol en la política, difícilmente se consolidará la democracia o se debilitará el militarismo.

El caso de Brasil reviste especial relevancia dado que se trata de un país con un prolongado historial de golpes e intervenciones, que con el advenimiento de la democracia en 1985 inició un lento proceso de cons-

<sup>1</sup> Algunos ejemplos de esta literatura son: Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press; Hunter, W. (1995). "Politicians Against Soldiers: Contesting the Military in Post-Authoritarian Brazil". *Comparative Politics* n° 27 (4) (pp. 425–443).

<sup>2</sup> Battaglino, J. (2010). "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable" en Maria Victoria Murillo (comp.), *Discutir a Alfonsín* (pp. 161-184). Buenos Aires: Siglo XXI.



trucción de instituciones de control civil que llevó a diversos cientistas sociales a señalar que la democracia se había consolidado.<sup>3</sup>

La literatura sobre relaciones civiles militares en Brasil se divide entre aquellos que adoptan una lectura pesimista de la consolidación y aquellos que consideran que la democracia ha logrado consolidarse. Autores como Zaverucha y Da Cunha Rezende afirman que la herencia de la dictadura ha impedido que la democracia se liberara de la tutela de las fuerzas armadas.<sup>4</sup> En el mismo sentido, Linz y Stepan sostienen directamente que “Brasil es un caso de democracia no consolidada”.<sup>5</sup> Del mismo modo, Karl y Schmitter afirman que en Brasil “la transición se ha prolongado, se han puesto límites reales al alcance de la democratización y la consolidación parece muy difícil de alcanzar”.<sup>6</sup>

Por el contrario, Hunter postula el enfoque de la dinámica electoral que sostiene que la competencia entre partidos favoreció el debilitamiento de las prerrogativas militares en Brasil.<sup>7</sup> En la misma línea, Bruneau y Tollesfon argumentan que “no hay duda que Brasil es en la actualidad una democracia consolidada”, ello se debería a que las prerrogativas se redujeron sustancialmente, lo cual para los autores es un claro indicador de presencia de control civil.<sup>8</sup> Para sustentar esta afirmación examinan once

<sup>3</sup> Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil*, op. cit; y Hunter, W. (1995). “Politicians Against Soldiers: Contesting the Military in Post-Authoritarian Brazil”, op. cit; Bruneau, T., & Tollefson, S. (2014). “Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment”. *Journal of Politics in Latin America* n°6 (2) (pp. 107–138).

<sup>4</sup> Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). “How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”. *International Political Science Review* n° 30 (4) (pp. 407–429).

<sup>5</sup> Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p.187.

<sup>6</sup> Karl, T. & Schmitter, P. (1991). “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”. *International Social Science Journal* n° 43 (2) (pp. 269–284), p. 280.

<sup>7</sup> Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, op. cit.

<sup>8</sup> Bruneau, T., & Tollefson, S. (2014). “Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment”, op. cit. p.111.



prerrogativas y llegan a la conclusión de que la mayoría de ellas son bajas. Resaltan la importancia de la creación del Ministerio de Defensa y la no participación de militares en actividad en el gabinete.<sup>9</sup>

La lectura optimista no sólo subestima el impacto de una transición negociada como la brasileña, que preservó importantes cuotas de poder militar avaladas por actores sociales y políticos de relevancia sino que, además, sobreestima el impacto que la sola presencia de instituciones de control civil tiene para la consolidación en lo que podría definirse como una suerte de “institucionalismo vacío”. Un ejemplo de ello es el supuesto de que el establecimiento de un Ministerio de Defensa es un indicador de consolidación.<sup>10</sup> Este aspecto llama la atención sobre el hecho de que los cambios formales en los niveles de prerrogativas no deberían ser tomados como una condición suficiente de la consolidación democrática, sino que podrían ponderarse con otras variables como la cultura política dominante en la sociedad civil o la evolución, o falta de ella, del pensamiento militar hacia visiones más favorables a la subordinación a las autoridades civiles. Asimismo, la aproximación optimista no contempla aspectos más sencillos de analizar como por ejemplo si alguna preferencia militar de importancia pudo ser desafiada exitosamente por las autoridades políticas. En breve, si las instituciones del control civil tuvieran los efectos anticipados por la visión optimista de la democratización, sería difícil explicar cómo en tan pocos años el Estado brasileño fue ocupado masivamente por miles de oficiales de las Fuerzas Armadas y cómo los militares han profundizado aún más sus niveles de autonomía que ya eran, de por sí, elevados; todo ello sin ningún rechazo generalizado de la política o la sociedad civil.<sup>11</sup> En

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp.114-115.

<sup>11</sup> Soares, S. (2005). *Controles e Autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora da Unesp; Vitelli, M. (Coord.) (2019). “Os militares no governo Bolsonaro”. *Informe Temático 1/2019*. Observatorio Sul Americano



efecto, la llegada a la presidencia de Bolsonaro y la virtual ocupación del Estado por parte de miles de militares retirados y en actividad, terminaron con una rapidez asombrosa con la “ilusión de la consolidación” y condujo a que muchos se interrogaran sobre el regreso del actor militar.<sup>12</sup>

La democracia brasileña nunca logró consolidarse plenamente, la ocupación militar del Estado representa una nueva etapa de su prolongado militarismo. Ello se ve reflejado no sólo en que sectores relevantes de la sociedad y la política aprueban el rol que ejercen los militares, sino en el hecho de que el pensamiento militar no ha experimentado cambios de relevancia en las últimas décadas. Además, existen normas y prácticas que garantizan la persistencia del poder militar, como la Constitución de 1988, que les asigna el rol de guardianes del orden.

Lo novedoso de la actual etapa de militarización del sistema político brasileño no es la idea de su “retorno”, sino la profundización de una lógica que nunca desapareció y que se expresa en la actualidad como ocupación del Estado. Ello coexiste con la continuidad de otros aspectos como el artículo 142 de la Constitución, la ausencia histórica de un efectivo control civil,<sup>13</sup> la permanencia de misiones internas y un presupuesto militar que se ha mantenido entre los más elevados de la administración central.<sup>14</sup>

Defesa e Forças Armadas. Disponible en: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2020/04/Informe-tem%C3%A1tico-Brasil-01-2019.pdf> [visitado noviembre 2020]; Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2010). “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”. *História* n° 29 (2) (pp. 3–29).

<sup>12</sup> Soares, S. (2018). “Volvieron los militares en Brasil? Una democracia obstruida por la cuestión militar”. *Nueva Sociedad* n° 278 (pp. 48-58).

<sup>13</sup> Más allá de algunos intentos de establecer prácticas de control civil como la creación de un Ministerio de Defensa en el año 2000, sin un efectivo funcionamiento, o el lanzamiento de la “Comisión de la Verdad” lanzada durante el gobierno de Dilma Rousseff, que llevó a la condena del Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, no hay en Brasil un sistema efectivo de control civil de las fuerzas armadas.

<sup>14</sup> Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2010). “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”, op. cit.; Guzzi, M. (2010). “Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições Nacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n° 25 (72) (pp. 41–57); Soares, S. (2019). “Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil”. *Perseu* n°18 (13) (pp. 151-



Esta nueva etapa del militarismo ha sido favorecida por la percepción militar de vacío de poder que, en la lectura de las Fuerzas Armadas, es una consecuencia del descrédito generalizado de la política por los casos de corrupción, como también del creciente desorden social. Todos estos factores han interpelado la esencia del pensamiento militar que no se ha modificado en las últimas décadas y que se expresa en una narrativa muy generalizada: la ausencia de políticos capaces de preservar el orden interno frente al peligro que representan las movilizaciones de la izquierda, de los movimientos sociales y de los grupos del crimen organizado en el contexto de una sociedad con elevados índices de desigualdad. Para los militares en Brasil el enemigo sigue siendo la misma sociedad.<sup>15</sup>

Nuestro principal argumento es que la consolidación inconclusa de la democracia en Brasil es el resultado de la persistencia del militarismo en importantes sectores de la sociedad, la política y, por supuesto, en las propias Fuerzas Armadas. Es evidente que existen actores de la política, sobre todo los movimientos y partidos de izquierda, que han criticado este rasgo, pero los mismos no han sido capaces de alterar en lo sustancial este patrón dominante de relaciones civiles militares. Partimos del supuesto teórico de que la cultura prevaleciente en una sociedad y en las mismas Fuerzas Armadas es el factor determinante para analizar el patrón de mayor o menor militarización de la sociedad y la política.<sup>16</sup> Los enfoques culturales de las relaciones civiles militares explican los procesos de continuidad de lógicas muy arraigadas de militarización o, por el contrario, de prevalencia del control civil. Ello explica porqué algunas sociedades y sus

165); Zaverucha, J. (2000). *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

<sup>15</sup> Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). "How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier", *op. cit.*

<sup>16</sup> Pion-Berlin, D. (ed) (2001). *Civil-military relations in Latin America: new analytical perspectives*. Chapel Hill and London: North Carolina University Press.



Fuerzas Armadas se aferran a prácticas del pasado que parecen no corresponderse con tendencias o procesos del presente. El hecho de que la sociedad y la política brasileñas consideren que los militares son un actor político más al que puede acudir, bajo determinadas condiciones, para resolver problemas de la política es el resultado de una idea subyacente respecto al rol de los militares en el sistema político.<sup>17</sup>

Por otra parte, la experiencia comparada revela que la cultura militarista, o antimilitarista, puede experimentar cambios relativamente acelerados cuando atraviesa contextos de coyunturas críticas o puntos de inflexión, que favorecen momentos de ruptura como resultado de eventos traumáticos que modifican la cultura prevaleciente de las sociedades. La literatura ha identificado a las guerras, los genocidios, las grandes crisis económicas, los conflictos internos u otros eventos de magnitud similar como fenómenos con la capacidad para quebrar patrones culturales muy arraigados. Nada de ello ha sucedido en Brasil.<sup>18</sup>

Este artículo utiliza esta aproximación para analizar el caso brasileño, donde el militarismo imperante se ha mantenido incólume gracias a una transición negociada que garantizó la continuidad de un modelo de relaciones civiles militares fundado culturalmente en la aceptación de gran parte de la sociedad del rol político de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, es el militarismo aquello que explica las dificultades para implementar el control civil. Como analizaremos más adelante, las instituciones del control civil son el resultado de consensos que las preceden y que reflejan acuerdos sociales y políticos sustantivos respecto al rol que los militares están llamados a desempeñar en una sociedad. En todo

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Capoccia, G y Kelemen, D. (2007). "The Study of Critical Junctures". *World Politics* n° 59 (3) (pp. 341-369).



caso, algunas de las instituciones actuales de la política brasileña son un reflejo de la opción por el militarismo que allí prevalece.

Este trabajo es un estudio de caso de tipo interpretativo, que hace uso de categorías teóricas, pero sin un interés posterior en la formulación de una teoría. Asimismo, adopta una perspectiva comparada al definir variables, como la cultura predominante o la presencia/ausencia de coyunturas críticas, que pueden utilizarse para llevar a cabo una comparación con países vecinos con patrones históricos similares de relaciones civiles militares.<sup>19</sup>

El texto comienza por analizar las principales características de la transición a la democracia en Brasil y sus legados, en particular, el del artículo 142 como una expresión institucional del militarismo. Luego, examina la inmutabilidad del pensamiento militar y la autopercepción de la misión de las fuerzas armadas que se desprende del mismo, que refuerza el rol interno de los militares. Para finalizar, se avanza en la indagación de la actual fase del militarismo caracterizado principalmente por una dinámica de ocupación del Estado.

### La transición y sus legados

Las fuentes del poder militar contemporáneo en Brasil son un legado de su transición negociada.<sup>20</sup> El último régimen militar brasileño (1964-1985) fue capaz de construir importantes adhesiones sociales y políticas que se han mantenido hasta la actualidad y que son el fundamento del actual rol político de los militares.<sup>21</sup> El control que ejercieron las Fuerzas Armadas

<sup>19</sup> Lijphart, A. (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review* n° 65 (3) (pp. 682-693).

<sup>20</sup> Karl, T. & Schmitter, P. (1991). "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *op. cit.*

<sup>21</sup> Frantz, E., & Geddes, B. (2016). "The Legacy of Dictatorship for Democratic Parties in Latin America". *Journal of Politics in Latin America* n° 8 (1) (pp. 3-32); Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). "How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier", *op. cit.*



durante la transición no se diluyó posteriormente gracias a la existencia de actores que consideran que la politización de los militares es un reaseguro frente a escenarios percibidos de desorden e implosión del sistema. En otras palabras, existen partidos políticos y sectores del Estado y la sociedad civil que ven positivamente el rol interno ejercido por las Fuerzas Armadas. Se trata de un bloque de poder que impide modificar el rol de los militares. Ello ha desincentivado la implementación de cualquier política sustantiva de control civil favoreciendo, en cambio, una lógica de “institucionalismo vacío” o de creación de instituciones, como por ejemplo el Ministerio de Defensa en 1999, sin ninguna capacidad efectiva para llevar adelante cambios en las relaciones civiles militares.<sup>22</sup>

En otras palabras, la construcción de instituciones efectivas de control civil, capaces de alterar prerrogativas y preferencias de las fuerzas armadas en distintas dimensiones, carece de sentido para actores que no necesitan militares plenamente subordinados al poder político. La politización de la institución militar es, entonces, funcional a la falta de instituciones efectivas de control civil colectivamente aceptadas por la sociedad brasileña. En última instancia, la militarización es un indicador de las dificultades para alcanzar acuerdos institucionales básicos entre los principales actores políticos, sociales y económicos del país. Por ello, la implementación de un control civil sustantivo sólo puede ser el resultado de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto de la función que deben cumplir los militares en la sociedad y este aspecto, como revela la experiencia de países como la Argentina, es más factible cuando los sistemas políticos sufren coyunturas críticas o puntos de inflexión que alteran las relaciones civiles militares y que abren ventanas de oportunidad para cambios en ellas.

<sup>22</sup> Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2010). “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”, *op. cit.*



Algunos ejemplos son ilustrativos de la falta de interés del sistema político brasileño en reformar las relaciones civiles militares. En primer término, una de las prerrogativas militares más importantes que ha persistido es el artículo 142 de la Constitución de 1988, que mantuvo la prerrogativa militar de ser “guardianes del orden”. El artículo sostiene que:

las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas en base a la jerarquía y la disciplina, bajo autoridad suprema del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden.

De este modo, se le adjudica a las Fuerzas Armadas el papel de garantes de la ley y el orden y se les confía la función de preservar los poderes constitucionales. Esto permite que, por un periodo indeterminado, puedan intervenir directamente en el proceso político cuando esto es juzgado pertinente por la propia institución militar.<sup>23</sup>

Paradójicamente, este rol asignado a los militares por los grupos dominantes es denunciado por uno de sus actores principales, los medios de comunicación hegemónicos, ya que su enfrentamiento con Bolsonaro los lleva a denunciar instrumentalmente el riesgo de esta lógica que, en el caso de efectivizarse, fortalecería aún más al actual presidente. A los medios no les importa tanto la militarización general de la política, sino su profundización con Bolsonaro que escapa a su control. En este sentido, una interpretación reciente de este artículo afirma que las Fuerzas Armadas podrían actuar como un “poder moderador” y llevar a cabo un autogolpe en el caso de que el presidente decidiera que la Corte Suprema obstaculiza su gobierno y solicita a los militares que impongan el orden. El

<sup>23</sup> Guzzi, M. (2010). “Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições Nacionais”, *op. cit.*



diputado Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente, defendió esta lectura al sostener que sería natural que la población recurriera a la institución militar si estuviera insatisfecha con el Supremo Tribunal Federal (STF); agregó que el golpe de 1964 fue un ejemplo de “clamor popular” para resolver los conflictos entre los tres poderes.<sup>24</sup> Poco tiempo antes, el mismo presidente había participado en una manifestación donde propuso una intervención militar y la promulgación de una nueva Acta Institucional 5, que fue un paquete de medidas antidemocráticas aplicado en 1968 durante la dictadura militar (1964-1985), mediante el cual se aumentó la represión, se proscribió a varios partidos políticos y se destituyó a decenas de parlamentarios opuestos al régimen.<sup>25</sup>

En este sentido, la falta de interés social y político para reformar el artículo 142 en más de 30 años de democracia revela la existencia de un consenso tácito respecto a la misión que se le asigna a la institución militar. Un reciente trabajo halló que es difícil encontrar en la prensa o en los partidos políticos una defensa irrestricta de la idea de neutralidad política de los militares, y que la sociedad acepta que son algo más que la institución que defiende la soberanía.<sup>26</sup> Esto se corresponde con los altos niveles de adhesión que tiene la presencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno, un 60% está de acuerdo con ello.<sup>27</sup>

Por otra parte, la falta de iniciativa para recortar la autonomía militar, que es elevada en temas como la definición del presupuesto, en el contenido

<sup>24</sup> *Europapress*. (2020). “El expresidente Lula da Silva alerta del creciente peligro de un “golpe militar” en Brasil. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-expresidente-lula-da-silva-alerta-creciente-peligro-golpe-militar-brasil-20200528224103.html> [visitado mayo 2020].

<sup>25</sup> *Página 12*. (2020). “Bolsonaro se sumó a un nuevo acto contra el Congreso y la Corte Suprema”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/263608-bolsonaro-se-sumo-a-un-nuevo-acto-contra-el-congreso-y-la-co> [visitado mayo 2020].

<sup>26</sup> Vitelli, M. (Coord.) (2019). Os militares no governo Bolsonaro. *Informe Temático 1/2019, op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibid.*



de los programas educativos o en el manejo de los programas en el área del Amazonas, entre otros aspectos. A ello se suma que el sistema de formación militar y la justicia militar son completamente autónomos.<sup>28</sup>

Asimismo, es notable la ausencia de un repudio social y político generalizado a las declaraciones del actual presidente en apoyo del último golpe de Estado de 1964 o a los discursos de miembros de su gobierno que relativizan la democracia o que amenazan con interrumpirla.<sup>29</sup>

### La inmutabilidad del pensamiento militar

El pensamiento de los militares en Brasil estuvo históricamente orientado y construido a partir de la definición de distintas amenazas internas. Su participación en la represión de revueltas internas como por ejemplo la de los Canudos, y su posterior adhesión a los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, los llevó a identificar a la izquierda como principal amenaza doméstica, a este imaginario se incorporaron más tarde los movimientos sociales y el crimen organizado.<sup>30</sup>

Esta percepción de amenaza ha sido incorporada en los procesos de formación mediante la noción de enemigo interno, lo cual ha reforzado la

<sup>28</sup> Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). "How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier", *op. cit.*; Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2010). "A fragilidade da condução política da defesa no Brasil", *op. cit.*

<sup>29</sup> Pirotta, I. (2019). "Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña". Nueva Sociedad, Abril de 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/los-militares-bolsonaro-y-lademocracia-brasilena/> [visitado octubre 2020]; O Globo. (2019). "Bolsonaro determinou que Defesa faça as comemorações devidas do golpe de 1964, diz porta-voz". Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/10/cronologia-100-dias-do-governo-bolsonaro.ghtml> [visitado octubre 2020]; Soares, S. (2019). "Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil", *op. cit.*; Soares, S. (2018). "Volvieron los militares en Brasil? Una democracia obstruída por la cuestión militar", *op. cit.*; Martins Filho, J. (2019). "Ordem Desunida: militares e política no governo Bolsonaro". *Perseu* n° 18 (13) (pp. 167-193).

<sup>30</sup> Donadelli, L., & Macieira, G. (2019). "Forças armadas na segurança pública". *Informe temático 3/2019*. Observatorio Sul Americano Defesa e Forças Armadas. Disponible en: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Tem%C3%A1tico-Brasil-03-2019.pdf> [visitado noviembre 2020].



idea de *misión protectora de la nación*, que es esencial en la identidad militar.<sup>31</sup>

En un reciente estudio sobre el presupuesto militar, Zaverucha y Rezende sostienen que los militares han logrado mantener altos niveles de presupuesto de defensa construyendo una narrativa política que sostiene que la democracia se encuentra en permanente amenaza por la eventual radicalización de grupos de izquierda y de los movimientos sociales, y que sólo los militares son capaces de defenderla. Este discurso apela a la lógica de la existencia de un “riesgo político interno” permanente que consiste en un alto nivel de amenaza interna que coexiste con un bajo nivel de amenaza externa. La supervivencia del Estado brasileño dependería en mantener el gasto militar constante, o de incrementarlo, en lo que se configura como un intercambio estratégico de “presupuesto por gobernabilidad”.<sup>32</sup>

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, se mantiene vinculada a visiones políticas formuladas aún antes del golpe de 1964 y cuyas bases son similares a las premisas de la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>33</sup>

Este congelamiento del pensamiento militar tiene fundamentos estructurales como resultado del ambiente de seguridad regional regional que rodea a Brasil, definido como una zona de paz con una baja probabilidad de conflicto interestatal.<sup>34</sup> Es decir, la orientación interna no es sólo parte del ethos militar, sino que también es funcional a la supervivencia de las Fuerzas Armadas como organización. En otras palabras, si la existencia de

<sup>31</sup> Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). “How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, *op. cit.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*; Saint-Pierre, H., & Donadelli, L. (2014). “El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos”, *op. cit.*

<sup>34</sup> Kacowicz, A. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State of New York Press.



amenazas externas permite legitimar el presupuesto militar, su ausencia lo pone en riesgo, así el mantenimiento de misiones internas se convierte en un fundamento para obtener recursos y legitimidad. A ello se agrega que la ausencia de amenazas regionales desincentiva cualquier intento de orientar el pensamiento y la misión militar hacia lo externo.

Los militares brasileños, al igual que muchos de sus contrapartes en el mundo, son esencialmente corporativos. Esta estrategia puede agudizarse en contextos en donde la ausencia de una amenaza externa permanente o evidente ponga en riesgo a la organización. Por ello, la estrategia de acomodación pragmática con gobiernos de signo ideológico diverso, en un contexto de alto nivel de prerrogativas, les ha permitido mantener importantes niveles de autonomía, un rol inalterado y el presupuesto militar más elevado de la región. Ello podría explicar porqué militares que en algún momento se definieron como lulistas hoy son funcionarios de la presidencia de Bolsonaro. Es el espíritu corporativo el principal estímulo para la acción política militar, no la afinidad ideológica con el partido que gobierne.

### Militares en la seguridad pública

Los militares brasileños han desarrollado misiones de seguridad interna desde su misma creación como institución. Este es un dato que no es exclusivo de esta nación, ya que todos los países de América Latina comparten este rasgo. Su amplia participación doméstica tiene rango constitucional y nunca se ha intentado modificar desde que la misma fue reformada en 1988. Como se sostuvo, el artículo 142 permite que las Fuerzas Armadas sean desplegadas en misiones para “Garantizar la Ley y el Orden” (GLO), algo habitual en las últimas décadas, entre 1992 y 2018 se llevaron a cabo 133 operaciones de GLO de distinta índole.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Succi Junior, D. (2017). “Missoes Militares, Técnica e Política: o Emprego Das Forças Armadas em Segurança Pública”. *Brazilian Journal of International Relations* n° 6



Brasil fue sede de grandes eventos internacionales en la última década. En todos ellos hubo un masivo despliegue militar para garantizar la seguridad pública. En la *Jornada Mundial de la Juventud*, la *Copa de las Confederaciones* en 2013, el *Mundial de Fútbol* en 2014 y los *Juegos Olímpicos* en 2016; se desplegaron miles de militares para controlar el tráfico de personas, las ciudades y los accesos a los principales centros de los eventos. En el *Mundial de la Juventud*, por ejemplo, que se llevó a cabo entre el 23 al 28 de julio de 2013 y que contó con la presencia del Papa Francisco, se desarrolló un despliegue de seguridad que estuvo exclusivamente a cargo del Ministerio de Defensa y movilizó a unos 13.000 militares.<sup>36</sup>

Las Fuerzas Armadas también han sido desplegadas para combatir delitos ambientales o destruir pistas clandestinas, principalmente en el Amazonas. Las distintas ediciones de las operaciones *Ágata* son un ejemplo de este tipo de misiones. En su sexta edición fueron desplegados 7.500 militares, aviones de combate, buques de patrulla, vehículos blindados y helicópteros de combate. La Operación *Agata 7* movilizó 25.000 soldados.

Otro formato de intervención militar en misiones de seguridad interna lo constituye la ocupación y pacificación de favelas mediante las *Unidades de Policía Pacificadora* (UPP), que se instalaron principalmente en las favelas de Río de Janeiro, dominadas por el crimen organizado, con el objetivo de aumentar la presencia del Estado. Por ejemplo, la ocupación del complejo de favelas en Lins utilizó numerosos blindados de la Infantería de Marina. Las favelas de La Rocinha y Vidigal fueron ocupadas con la ayuda de la Armada, que movilizó 3.000 hombres y blindados. En 2013, las trece fave-

(2) (pp. 413-436); Rodrigues, G., & Morato Maciel, T. (2019). "Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro". *Revista Brasileira Estudos Defesa* n° 6 (2) (pp. 13-36); Donadelli, L., & Macieira, G. (2019). "Forças armadas na segurança pública". Informe temático 3/2019, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*



las de Complejo Marañón y la comunidad Barrera Vasco fueron controladas con la ayuda de 200 marinos que superaron las barricadas colocadas por los traficantes. En 2011, en el Complejo del Alemán, cientos de militares entraron en confrontación directa con la población local usando gas pimienta y balas de goma. Inicialmente, el discurso del gobierno sobre la política de pacificación era que los militares serían empleados en misiones de incursión y ocupación de territorios por un período limitado. No obstante, lo que finalmente sucedió fue su permanencia en contacto permanente con la población por periodos prolongados. Ello provocó toda clase incidentes, excesos en el uso de la fuerza y violaciones a los derechos humanos que han provocado protestas de parte de la población de distintas favelas y demandas para que los militares se retiraran.<sup>37</sup>

También se han desplegado a militares para el control de las manifestaciones que tuvieron lugar en las principales ciudades de Brasil en junio de 2013. Los manifestantes, que pedían aumento de salarios para los maestros y mejoras en la provisión de distintos servicios públicos, se enfrentaron en reiteradas ocasiones con las fuerzas de seguridad. Como forma de control social, el Ejército monitoreó, durante las 24 horas del día, las redes sociales para recabar información sobre posibles lugares de las movilizaciones. Asimismo, las fuerzas armadas fueron desplegadas en Brasilia para proteger edificios públicos, incluyendo el Palacio del Planalto, sede del gobierno federal, y el Palacio de Itamaraty, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores. Otro empleo interno de las Fuerzas Armadas para contener manifestaciones sociales fue en octubre de 2013, en Río de Janeiro, donde se llevó a cabo la subasta del campo petrolero Libra, en la zona de aguas profundas del Pre-Sal. El gobernador del Estado solicitó

<sup>37</sup> Saint-Pierre, H., & Donadelli, L. (2014). "El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos", *op. cit.*



refuerzos al gobierno federal que desplegó al Ejército en las cercanías del sitio donde se realizó la subasta con el fin de garantizar el orden.

La utilización de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interna ganó mayor impulso con la intervención federal en el Estado de Río de Janeiro en febrero de 2018. A tal fin se designó como interventor a un general del Ejército, mientras que la coordinación general de la seguridad pública quedó bajo control militar. Esta operación puso en evidencia los límites y la ineficacia de la intervención militar para enfrentar problemas con profundas raíces sociales. Un trabajo difundido por el *Observatorio Federal de Intervención* concluyó que la operación liderada por el general Walter Braga Netto no produjo cambios significativos en la situación de seguridad. Se contabilizaron 711 operaciones con el siguiente saldo: un aumento de enfrentamientos armados del 57%, un aumento de los homicidios del 64% y un incremento del asesinato de policías de 34%, todo ello comparado con el periodo de febrero a diciembre de 2017. Por otro lado, hubo una caída en el número de robos del 17%, algo que fue resaltado como positivo, aunque el mismo informe señaló la existencia de un “efecto globo” al constatarse un aumento proporcional de esta clase de delitos en regiones cercanas al Estado de Río de Janeiro.<sup>38</sup>

Cabe mencionar que la participación de los militares en este tipo de operaciones ha tenido efectos organizacionales de importancia. En 2005 se creó una brigada organizada especialmente para esta clase de misiones que tiene su asiento en el Estado de San Pablo y que alberga el *Centro de Instrucción de Operaciones de GLO*. Asimismo, en otras unidades militares del país se imparten cursos para entrenar a los efectivos en este tipo de acciones. Como marco más amplio de las operaciones GLO, se debe aña-

<sup>38</sup> Observatorio Da Intervencao. (2019). “Intervencao Federal: Um modelo para nao copiar”. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1UPulZi6XpsK8DQo6c5oVmwUFUhykOpA/view> [visitado octubre 2020].



dir la experiencia obtenida en misiones de paz, principalmente en el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), que es considerada como un campo de experimentación en operaciones de seguridad pública.<sup>39</sup>

Por otra parte, la amplitud de estas misiones y la perspectiva de su recurrencia ha llevado a cambios legales de importancia. En las Fuerzas Armadas existía el temor al desamparo legal de quienes realizaban tareas de seguridad interna, algo que quedó resuelto en 2017 con la reforma del Código Penal Militar, que estableció que los crímenes dolosos contra la vida llevados a cabo por militares contra civiles, en acusaciones enmarcadas en operaciones de GLO, dejaban de ser juzgados por la justicia ordinaria y pasaban a ser jurisdicción de tribunales militares. Una suerte de retorno del fuero militar.

Algunos militares brasileños son conscientes de los riesgos de este tipo de operaciones, en coincidencia con la literatura sobre el tema. El general Mario César Flores, por ejemplo, sostiene que “la gente piensa que la presencia de las Fuerzas Armadas es un milagro que les dará seguridad. Esto no es cierto. Cambia el grado de seguridad muy poco”.<sup>40</sup> Un especialista brasileño advierte que el problema de emplear a las Fuerzas Armadas en misiones policiales es que se policializan, y por el otro, se termina militarizando las estructuras de seguridad del Estado, algo que pone en riesgo a las instituciones democráticas.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Rodrigues, G., & Morato Maciel, T. (2019). “Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro”, *op. cit.*

<sup>40</sup> Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2003). “A questao da defesa e as forcas armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula”. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d0000228.htm#n41> [visitado octubre 2020].

<sup>41</sup> Olivera, E. (1994). *De Geisel a Collor. Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus, p. 321.



## Los militares como burocracia estatal sustituta, una etapa superior del militarismo

Como se analizó previamente, la militarización ha sido una característica del sistema político brasileño desde el regreso de la democracia en 1985. Sin embargo, durante el gobierno del presidente Bolsonaro se acentuó un rasgo de la misma que, aunque presente en gestiones anteriores, alcanzó niveles nunca antes registrados. Nos referimos a la incorporación masiva de militares retirados y en actividad no sólo a los máximos niveles de gobierno, sino también como burocracia en los niveles intermedios de la casi totalidad de las agencias estatales.<sup>42</sup>

Esta nueva etapa de la politización militar es el resultado de tendencias de largo plazo, en particular, de la práctica naturalizada de presencia de militares en distintos ministerios; como también de procesos más recientes relacionados con el deterioro generalizado de la imagen de los políticos. En este contexto, la participación es justificada como parte constitutiva de la misión primaria de “velar por el orden y la estabilidad”, aunque también es percibida en términos de riesgo potencial ya que aunque contribuye a cimentar la lealtad de los hombres de armas al gobierno los condena al éxito o fracaso del gobierno. Aunque puede resultar contradictorio que el apoyo histórico de los grupos dominantes a la misión militar de mantenimiento del orden interno coexista con el rechazo de esos grupos a la figura de Bolsonaro y a la posibilidad de golpe; se trata de dos lógicas distintas de la militarización. Los grupos dominantes en Brasil están sufriendo los efectos de aquello que han fomentado y apoyado históricamente: el rol interno y la politización de los militares. El problema es que una vez abierta la caja de pandora de la politización de las Fuerzas Armadas, su control o limitación no es fácil de alcanzar. Aquello que fue funcional a la protección

<sup>42</sup> Vitelli, M. (Coord.) (2019). “Os militares no governo Bolsonaro”, *op. cit.*



de los intereses de los grupos dominantes durante tantos años dejó de serlo cuando los militares se autonomizaron. No es lo mismo contar con Fuerzas Armadas como brazo protector frente a potenciales escenarios de desorden interno generalizado, que un gobierno militarizado que no responde a las prácticas tradicionales de interacción entre grupos dominantes y militares.

La virtual ocupación del Estado por parte de militares presenta motivaciones distintas a las de otros casos de región. En la Venezuela de los primeros años del chavismo, por ejemplo, el mismo proceso fue el resultado de la desconfianza de esa fuerza política respecto a una burocracia estatal que se asociaba a la etapa previa, del puntofijismo y, por lo tanto, a la que se consideraba como un obstáculo para los cambios que se pensaban implementar.<sup>43</sup> En el caso de Brasil, la misma dinámica parece tener su origen en la percepción militar del deterioro de la situación política a partir del año 2013 y en su impacto en el reforzamiento y activación de la auto-percepción del rol militar de guardianes del orden.

Los militares comenzaron a construir una narrativa en donde identificaban a fenómenos como las protestas sociales del 2013, el estancamiento económico entre el 2014 y 2016, el Lava-Jato y la huelga de camioneros en mayo del 2018; como el resultado del “desorden creado por los gobiernos del PT”. Esta construcción fue funcional a una politización más abierta en un escenario que se definía como de “vacío del poder”. En 2018, por ejemplo, se produjeron protestas frente a distintas bases del Ejército exigiendo que los militares “salven” el país; una encuesta mostró que el 40% habría apoyado un golpe.<sup>44</sup> Este proceso fue posible por el papel de guar-

<sup>43</sup> Manrique, M. (2001). “La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político”, en Martín Tanaka (ed). *Las fuerzas armadas en la región andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

<sup>44</sup> Winter, B. (2019). “It’s Complicated”: Inside Bolsonaro’s Relationship with Brazil’s Military. *Americas Quarterly*, 16 de diciembre.



dianes del orden y la estabilidad que los militares tenían incorporado como aspecto central de su identidad institucional y que contaba con un fuerte apoyo de la sociedad.

El clima de desorden generalizado fue principalmente fomentado desde los medios de comunicación dominantes que contribuyeron decisivamente a la construcción de un escenario de caos que no sólo fue funcional al encarcelamiento del expresidente Lula da Silva de manera arbitraria e injusta (tanto que fue recientemente liberado por un fallo del Tribunal Supremo) sino que, además, exacerbó la politización de las Fuerzas Armadas, algo que los mismos medios criticaron más tarde.

En este contexto comienzan a producirse una serie de discursos de militares de alto rango, como por ejemplo del general Mourão, que en septiembre de 2017 sostuvo que el Ejército estaba dispuesto a realizar “una intervención militar” si la justicia no resolvía el problema de la corrupción de los políticos. Sostuvo que los mandos del Ejército tenían una estrategia trazada: “hay planes muy bien hechos”, aunque subrayó que “todavía no era tiempo” para realizar la “imposición” armada. El momento de la intervención llegaría “cuando las instituciones no resuelvan el problema por la vía judicial”. Poco tiempo más tarde, en febrero de 2018, Mourão se retiró de la fuerza y anunció que en las elecciones de 2018 se presentarían numerosos candidatos militares.<sup>45</sup> En los primeros meses de 2018 el general Heleno, actual ministro de Seguridad Institucional, se abocó tanto a la organización de candidaturas de distintos militares como a coordinar a un grupo de ellos que elaboró un proyecto de gobierno para Bolsonaro.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> *Clarín*. (2017). “Un general de Brasil defendió una intervención militar para salir de la crisis”. 18 de septiembre de 2017. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis\\_0\\_rJPW2Tacb.html](https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis_0_rJPW2Tacb.html) [visitado septiembre 2020]; Pirotta, I. (2019). “Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña”, *op. cit.*; Fuccille, A., Pereira Rezende., L. & Barbieri Ferreira., M. (2018). “Defesa e Eleicoes 2018”. *Revista Brasileira de Estudos Estrategicos* n° 10 (19) (pp. 199-231).

<sup>46</sup> Pirotta, I. (2019). “Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña”, *op. cit.*



Una declaración de enorme trascendencia política y de extrema gravedad institucional fue pronunciada por el Jefe del Ejército, el general Villas-Bôas, en mayo de 2018 en relación con la evaluación de la Corte Suprema de Brasil de un recurso de hábeas corpus interpuesto por el ex presidente Lula da Silva contra la posibilidad de su encarcelamiento. Villas-Bôas publicó en Twitter declaraciones que revelaban que las Fuerzas Armadas compartían las preocupaciones de los ciudadanos brasileños contra “la impunidad” y “de respeto a la Constitución, a la paz social y a la democracia» y que eran conscientes de sus “deberes institucionales”, señalando que la Corte Suprema no debería otorgar el recurso de hábeas corpus. La declaración del general fue respaldada por centenares de sus subordinados, siendo interpretada en el mejor de los casos como una presión sobre los miembros de la Corte Suprema, mientras que por otros fue definida como “una amenaza de golpe de Estado”.<sup>47</sup>

Pocos meses más tarde, el mismo general sostuvo que el pedido del *Comité de Derechos Humanos de la ONU* para que el ex presidente Lula pueda mantener su candidatura para las elecciones presidenciales era “un intento de invasión a la soberanía nacional” y que “depende de nosotros permitir que se confirme o no... porque puede comprometer nuestra estabilidad, las condiciones de gobernabilidad y de legitimidad del próximo gobierno”.<sup>48</sup> El comandante del Ejército agregó que “el peor escenario” es que se elija presidente a alguien con una resolución judicial pendiente, “afrontando tanto la Constitución como la Ley de Ficha Limpia, quitando

<sup>47</sup> *El País*. (2018). “Cúpula do Exército se junta à pressão sobre STF no dia D de Lula”. 4 de abril de 2018. Disponible en: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/04/politica/1522803698\\_804414.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/04/politica/1522803698_804414.html) [visitado agosto 2020]; Winter, B. (2019). “It’s Complicated”: Inside Bolsonaro’s Relationship with Brazil’s Military”, *op. cit.*

<sup>48</sup> *Página 12*. (2018). “El general Villas Boas rechazó la candidatura del líder del PT, El jefe del Ejército, en campaña contra Lula”. 9 de septiembre 2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/141116-el-jefe-del-ejercito-en-campana-contralula> [visitado octubre 2020].



legitimidad (...) y dividiendo aún más a la sociedad brasileña”. El Partido de los Trabajadores no demoró en reaccionar a estas declaraciones y llamó a repudiar “la tutela militar sobre la democracia”.<sup>49</sup>

A excepción del PT y otros sectores de la izquierda y la academia, gran parte de la sociedad y la política brasileña naturalizaron a las Fuerzas Armadas como actor político.<sup>50</sup> Ello fue favorecido por el contexto de un sistema de partidos fuertemente cuestionado por los numerosos casos de corrupción en los que estaban implicados una parte considerable de sus integrantes, algo que contribuyó aún más a posicionar a los militares en el centro de la escena política. En 2016, el 60% de los 594 miembros del Congreso de Brasil enfrentaban cargos en la justicia por sobornos, fraude electoral, deforestación ilegal o secuestro y homicidio.<sup>51</sup> De este modo, la narrativa militar los auto-localizaba como la anti-política que garantiza el manejo transparente de los fondos públicos.

El escenario de desconfianza social generalizada a los políticos fue un marco propicio para legitimar el desembarco masivo de militares luego del triunfo de Bolsonaro en las últimas elecciones presidenciales. En la actualidad, 10 de los 23 ministros son de origen militar. Entre ellos, se destacan los estratégicos ministros de Gobierno, Seguridad Institucional, Secretaría General de la Presidencia, Infraestructura, Defensa, Minas y Energía, Ciencia y Tecnología y la Contraloría General de la Unión. También se

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Hoy en día, los académicos que trabajan temas militares en Brasil, tanto los del PT como del progresismo en general, están haciendo una autocrítica muy dura respecto a la falta de iniciativas de control civil durante los gobiernos del PT, reconociendo que las pocas que hubo fueron tibias y sin efectos concretos. Los mismos académicos se critican por creer que la política del PT de aumentar drásticamente el presupuesto de defensa, comprar mucho armamento y tener un discurso de defensa de la soberanía alcanzaba. Hay un *mea culpa* muy generalizado en ambos sectores, porque no se preocuparon por llevar adelante una reforma militar.

<sup>51</sup> Transparency International (2016). “Brasil corruption cleans up”. 31 de mayo. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/brazils-corruption-clean-up#> [visitado octubre 2020].



designó personal militar en puestos de segundo y tercer nivel en varios organismos federales, entre ellos: la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría Especial de Asuntos Estratégicos, el portavoz de Presidencia de la República y la presidencia del Consejo Petrobras.<sup>52</sup>

Cabe mencionar que el nombramiento del general Fernando Azevedo como ministro de Defensa continuó con la decisión tomada durante el gobierno de Temer, de nombrar a un militar para encabezar el ministerio. La decisión profundizó la militarización existente del Ministerio de Defensa brasileño, representada por la práctica habitual de nombrar secretarios, directores y asesores de origen militar.

La incorporación de miembros de las Fuerzas Armadas no se limitó sólo al Poder Ejecutivo. En septiembre de 2019, el Fiscal General de la República, Augusto Aras, nombró al General Roberto Severo como Asesor Especial en Asuntos Estratégicos. En 2018, a punto de asumir la presidencia de la Suprema Corte Federal, el ministro Dias Toffoli incluyó al general Fernando Azevedo como asesor en materia militar. Los militares tienen, además, presencia en otros ministerios, por ejemplo en Justicia y Seguridad, donde la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra a cargo de un militar. Asimismo, existe una extendida presencia en los ministerios de Educación, Medio Ambiente, en el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos y presiden la Fundación Nacional del Indio, que tiene a su cargo la delimitación de tierras indígenas.<sup>53</sup>

Una encuesta realizada por el Tribunal Federal de Cuentas reveló que el número de militares que ocupan cargos en la administración pública federal se ha más que duplicado en los dos últimos años, pasaron de 2.765 en 2018 a 6.157 en 2020. En particular, la presencia de militares en actividad en la administración central del Estado creció 33% desde el inicio del

<sup>52</sup> Vitelli, M. (Coord.) (2019). "Os militares no governo Bolsonaro", *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*



gobierno de Bolsonaro, además de haber aumentado 125% en los últimos 20 años. La principal característica de este proceso es que los militares han pasado de tener presencia en tres instituciones principales a ocupar todas las áreas de relevancia del Estado con personal en actividad o retirado. En efecto, entre finales de la década de 1990 y hasta 2016, es decir, entre los gobiernos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, la presencia de personal militar se concentraba en tres órganos: el Ministerio de Defensa, Vicepresidencia y Seguridad Institucional, con sede en la Presidencia de la República. En 1999, durante el gobierno de FHC, alrededor de 1.137 militares ocuparon puestos relevantes en el Ejecutivo. Por otro lado, en 2010, durante el gobierno de Lula, esta cifra aumentó 18,8%, alcanzando los 1.421. El gobierno de Dilma Rousseff habría incrementado un 29% la presencia de militares en el gobierno, quienes, además de los tres organismos mencionados, tenían numerosos representantes en el organismo creado para organizar los Juegos Olímpicos de 2016. Fernando Azevedo e Silva, actual ministro de Defensa, fue designado para coordinar este órgano. Sin embargo, a partir de 2016, con el gobierno de Temer, los militares extendieron su presencia un 4,8% y comenzaron a participar en otros órganos, como la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Hacienda. Casi la mitad de este personal se encuentra en servicio activo. En total existen 2.897 militares en el poder ejecutivo, de los cuales 1.595 son del Ejército, 680 de la Armada y 622 de la Fuerza Aérea. De estos, el 42% conforma la estructura de la Presidencia de la República, principalmente en la Dirección de Seguridad Institucional, encabezada por el general Heleno.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> O Estado de Sao Paulo. (2019). "Mapa dos militares: onde estão os representantes das Forças Armadas no governo Bolsonaro". 2 de marzo 2019. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,mapa-dos-militares-onde-estao-os-representantes-das-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro,975096> [visitado septiembre 2020].



La presencia generalizada de militares en el gobierno representa una amenaza para la democracia y para la propia institución militar. La condición de oficial retirado o en actividad no parece ser un aspecto que modifique en lo esencial la ecuación de doble amenaza, ya que la sociedad no suele distinguir entre unos y otros. Por otra parte, la distinción entre retirado o en actividad no modifica el hecho de que se trata de profesionales que cumplen la función de gestionar áreas del Estado de gran complejidad técnico-política para las cuales no están preparados.

Cabe destacar que la presencia oficiales en el gobierno ha creado tensiones con otros sectores, en particular, con la denominada “ala ideológica” o “Olavista” que incluye, entre otros, a los hijos del presidente, al canciller Ernesto Araújo, al asesor especial de la Presidencia, Filipe Martins, y al ministro de Educación, Abraham Weintraub, todos seguidores de Olavo de Carvalho. La principal diferencia entre ellas radica en que mientras el “ala ideológica” promueve acciones y políticas alineadas con la extrema derecha, el “ala militar” adopta posiciones más pragmáticas.

Algunos analistas consideran que la presencia del “ala militar” actúa como una fuerza moderadora al favorecer la resolución de crisis creadas por iniciativas radicales del propio presidente y su círculo más cercano. Ello ha quedado en evidencia con el veto de ese sector a la instalación de una base estadounidense en el territorio brasileño (aun cuando había sido anunciada por el presidente), la oposición al traslado de la embajada brasileña a Jerusalén, la intervención en la crisis venezolana moderando la postura de Bolsonaro o los intentos de reducir tensiones en la relación con la Argentina. Esta disputa no ha estado exenta de enfrentamientos abiertos, siendo uno de los más publicitados el que culminó con la salida del gobierno del prestigioso general Santos Cruz en junio de 2019, luego de semanas de desacuerdos con los hijos del presidente y sus aliados.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Vitelli, M. (Coord.) (2019). “Os militares no governo Bolsonaro”, *op. cit.*



Aunque existe un gran nivel de identificación entre los militares y el ala política del gobierno, esta afinidad encuentra algunos límites en las concepciones geopolíticas que aún conservan las Fuerzas Armadas en Brasil. Existe un consenso en la literatura brasileña sobre temas militares y relaciones internacionales sobre la percepción militar de Brasil como potencia mundial. De allí se desprende la estrategia de jugar un rol de moderación en lo internacional, y de mantener un espacio regional estable y libre de amenazas. Esta antigua meta de política exterior tuvo un punto de inflexión en el acercamiento entre las dictaduras de la Argentina y Brasil a partir de 1979, que luego se profundiza y consolida durante los gobiernos democráticos de ambos países. En este sentido, cualquier inestabilidad o escalada con la Argentina es percibida por los militares brasileños como algo que distrae recursos materiales, políticos y simbólicos, con los que Brasil no cuenta en abundancia, del principal propósito que es no es más que alcanzar el status de potencia mundial. Por ello, el papel moderador que cumplen los militares brasileños en el plano de las relaciones exteriores puede parecer contradictorio con su acompañamiento a otras medidas radicales domésticas del ala ideológica.

Por otra parte, la militarización del Estado ha generado tensiones con sectores de las Fuerzas Armadas que consideran que esta participación puede provocar un grave daño a la institución. En particular, una de las preocupaciones es el manejo de la pandemia por un Ministerio de Salud que se encuentra en manos de militares, ello ha llevado a afirmar que el Ejército se está asociando a un “genocidio” promovido por el gobierno federal que tendrá consecuencias difíciles de prever, aunque seguramente negativas para la imagen institucional.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> O Globo. (2020). “O Exército está se associando a esse genocídio”. 12 de julio de 2020. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-exercito-esta-se-associando-esse-genocidio-diz-gilmar-mendes-sobre-pandemia-do-coronavirus-no-brasil-24528798> [visitado octubre 2020].



## Comentarios finales

La creciente presencia de los militares en la política brasileña y las declaraciones de apoyo a una intervención militar de parte de importantes funcionarios del gobierno, incluido el presidente, sin que ello provoque un rechazo social y político generalizado, llama la atención sobre los límites de los enfoques optimistas sobre la consolidación democrática en Brasil. La institucionalización de democracias electorales que conviven con dinámicas de militarización de la política se asocian al establecimiento de instituciones de control civil “vacías” de efectividad. Las teorías institucionales del control civil no son capaces de captar los límites a los que se encuentran sometidas las agencias, como por ejemplo el Ministerio de Defensa, que no son un efecto de acuerdos políticos más amplios. En otras palabras, la creación de un Ministerio de Defensa o la elección de un ministro civil *per se*, no garantizan el control civil. Por el contrario, son los acuerdos políticos sobre el papel de las fuerzas armadas aquello que permite el funcionamiento efectivo de las instituciones de gobierno político de la defensa. Y estos acuerdos son difíciles de alcanzar en escenarios de militarización de la política.

Los cambios estructurales en los patrones de las relaciones civiles militares parecen estar relacionados con puntos de inflexión, coyunturas críticas o ventanas de oportunidad que generan condiciones de convergencia entre actores sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el sistema político. En los casos de militarización prolongada, el análisis se debería orientar a indagar en el impacto de factores estructurales como la cultura/pensamiento militar o los tipos de transición, como variables explicativas de los avances o retrocesos en el control civil.

La militarización de la política es siempre un arma de doble filo para los militares. Su transformación en partido político no se encuentra exenta de los mismos desafíos y riesgos que experimenta un partido tradicional cuan-



do accede al gobierno. Con una gran salvedad. Los partidos políticos civiles tienen mecanismos, prácticas y tradiciones que les permiten renovar liderazgos una vez que abandonan el ejercicio del poder, de manera tal de estar en condiciones de competir nuevamente en el futuro. Las Fuerzas Armadas, en cambio, carecen de tales prácticas y, por ello, su fracaso en el gobierno puede provocar su deslegitimación, pérdida de imagen y divorcio con la sociedad.

La omnipresencia militar en el Estado hace muy difícil separar la acción de gobierno de la responsabilidad de la institución militar, más aún en el caso de Brasil, cuando los militares están a cargo de la gestión de la respuesta a la pandemia, con un Ministerio de Salud a su cargo. No es casual entonces que diversos medios informen que en los cuarteles y oficinas de Brasilia existe la concepción de que al final del gobierno de Bolsonaro habrá un fuerte desgaste en la imagen de las Fuerzas Armadas, con una pérdida de credibilidad en la institución. Lo que no es evidente aún es cuál será la profundidad del desgaste militar y en qué medida podrá ser la base para revertir el actual patrón de militarización.

## Bibliografía

Battaglino, J. (2010). "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable" en Maria Victoria Murillo (comp.). *Discutir a Alfonsín* (pp. 161-184). Buenos Aires: Siglo XXI.

Bruneau, T., & Tollefson, S. (2014). "Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment". *Journal of Politics in Latin America* n° 6 (2) (pp.107–138).

Capoccia, G y Kelemen, D. (2007). "The Study of Critical Junctures". *World Politics* n° 59 (3) (pp. 341-369).



Clarín (2017). “Un general de Brasil defendió una intervención militar para salir de la crisis”. Buenos Aires, 18/9. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis\\_0\\_rJPW2Tacb.html](https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis_0_rJPW2Tacb.html) [visitado octubre 2020].

Donadelli, L., & Macieira, G. (2019). “Forças armadas na segurança pública”. *Informe temático 3/2019*. Observatorio Sul Americano Defesa e Forças Armadas. Acceso 15 de noviembre. Disponible en: <https://gedesunesp.org/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Tem%C3%A1tico-Brasil-03-2019.pdf> [visitado octubre 2020].

El País (2018). “Cúpula do Exército se junta à pressão sobre STF no dia D de Lula”. Madrid, 4/4. Disponible en: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/04/politica/1522803698\\_804414.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/04/politica/1522803698_804414.html) [visitado septiembre 2020].

Europapress (2020). “El expresidente Lula da Silva alerta del creciente peligro de un «golpe militar» en Brasil”. Madrid, 28/5. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-expresidente-lula-da-silva-alerta-creciente-peligro-golpe-militar-brasil-20200528224103.html> [visitado octubre 2020].

Frantz, E., & Geddes, B. (2016). “The Legacy of Dictatorship for Democratic Parties in Latin America”. *Journal of Politics in Latin America* n° 8 (1) (pp. 3–32).

Fuccille, A., Pereira Rezende., L. & Barbieri Ferreira., M. (2018). “Defesa e Eleicoes 2018”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* n° 10 (19) (pp. 199-231).

Guzzi, M. (2010). “Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições Nacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n° 25 (72) (pp. 41-57).

Hunter, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Hunter, W. (1995). “Politicians Against Soldiers: Contesting the Military in Post-Authoritarian Brazil”. *Comparative Politics* n° 27 (4) (pp. 425-443).



Kacowicz, A. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State of New York Press.

Karl, T. & Schmitter, P. (1991). "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe". *International Social Science Journal* n° 43 (2) (pp. 269–284).

Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review* n° 65 (3) (pp. 682-693).

Manrique, M. (2001). "La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político" en Martín Tanaka (ed). *Las fuerzas armadas en la región andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Martins Filho, J. (2019). "Ordem Desunida: militares e politica no governo Bolsonaro". *Perseu* n° 18 (13) (pp. 167-193).

Observatorio Da Intervencao. (2019). "Intervencao Federal: Um modelo para nao copiar". Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1UPulZi6XpsK8DQo6c5oVmwUFUhyPkOpA/view> [visitado octubre 2020].

O Estado de Sao Pablo (2019). "Mapa dos militares: onde estão os representantes das Forças Armadas no governo Bolsonaro". San Pablo, 2/3. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,mapa-dos-militares-onde-estao-os-representantes-das-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro,975096> [visitado septiembre 2020].

O Globo (2019). "Bolsonaro determinou que Defesa faça as comemorações devidas do golpe de 1964, diz porta-voz". San Pablo, 10/4. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/10/cronologia-100-dias-do-governo-bolsonaro.ghtml> [visitado septiembre 2020].

O Globo (2020). "O Exército está se associando a esse genocídio". San



Pablo, 12/7. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-exercito-esta-se-associando-esse-genocidio-diz-gilmar-mendes-sobre-pandemia-do-coronavirus-no-brasil-24528798> [visitado septiembre 2020].

Olivera, E. (1994). *De Geisel a Collor. Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus.

Página 12 (2020). “Bolsonaro se sumó a un nuevo acto contra el Congreso y la Corte Suprema”. Buenos Aires, 4/5. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/263608-bolsonaro-se-sumo-a-un-nuevo-acto-contr-el-congreso-y-la-co> [visitado septiembre 2020].

Página 12 (2018). “El general Villas Boas rechazó la candidatura del líder del PT, El jefe del Ejército, en campaña contra Lula”. Buenos Aires, 9/9. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/141116-el-jefe-del-ejercito-en-campana-contr-lula> [visitado octubre 2020].

Pion-Berlin, D. (ed) (2001), *Civil-military relations in Latin America: new analytical perspectives*. Chapel Hill and London: North Carolina University Press.

Pirotta, I. (2019). “Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña”. *Nueva Sociedad*, Abril de 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/los-militares-bolsonaro-y-la-democracia-brasilena/> [visitado noviembre 2020].

Rodrigues, G., & Morato Maciel, T. (2019). “Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro”. *Revista Brasileira Estudos Defesa* n° 6 (2) (pp. 13-36).

Saint-Pierre, H., & Donadelli, L. (2014). “El empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos” en Günther Maihold/Stefan Jost (eds.). *El Narcotráfico y su combate: sus efectos en las relaciones internacionales* (pp. 61-76). Madrid: Konrad Adenauer Stiftung.

Soares, S. (2019). “Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil”. *Perseu* n° 18 (13) (pp. 151-165).



Soares, S. (2018). "Volvieron los militares en Brasil? Una democracia obstruída por la cuestión militar". *Nueva Sociedad* n° 278 (pp. 48-58).

Soares, S. (2005). *Controles e Autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora da Unesp.

Succi Junior, D. (2017). "Missoes Militares, Tecnica e Política: o Emprego Das Forcas Armadas en Seguranca Publica". *Brazilian Journal of International Relations* n° 6 (2) (pp. 413-436).

Transparency International (2016). "Brasil corruption cleans up". San Pablo, 31/5. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/brazils-corruption-clean-up#> [visitado noviembre 2020].

Vitelli, M. (Coord.) (2019). "Os militares no governo Bolsonaro". *Informe Temático 1/2019*. Observatorio Sul Americano Defesa e Forcas Armadas. Disponible en: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2020/04/Informe-tem%C3%A1tico-Brasil-01-2019.pdf> [visitado noviembre 2020].

Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2010). "A fragilidade da condução política da defesa no Brasil". *História* n° 29 (2) (pp. 3-29).

Winand, E., & Saint-Pierre, H. (2003). "A questao da defesa e as forcas armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula". Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/d0000228.htm#n41> [visitado noviembre 2020].

Winter, B. (2019). "It's Complicated": Inside Bolsonaro's Relationship with Brazil's Military". *Americas Quarterly*, December 16.

Zaverucha, J., & Da Cunha Rezende, F. (2009). "How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier". *International Political Science Review* n° 30 (4) (pp. 407-429).

Zaverucha, J. (2000). *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Zaverucha, J. (1994). *Rumor de sabres: Tutela militar ou controle civil?*. São Paulo: Editora Ática.

