

Autonomía sin discusión

El Legislativo todavía tiene
escasa participación en el destino
de las Fuerzas Armadas

Carlos Haag

Hace dos décadas, durante la Cumbre de la Tierra Río 92, los militares ocuparon la ciudad de Río de Janeiro, con el aval del presidente de la República, que es el único autorizado a convocar a las tropas para encargarse de cuestiones internas. La población y el Parlamento aplaudieron. En junio de 2012, los tanques están de vuelta en las calles, para la Río+20. “Se usarán blindados, y vamos a emplear aeronaves y más de 10 mil hombres y mujeres. Contaremos con tiradores de élite, fuerzas especiales, grupos antiterrorismo y helicópteros. Si la población lo nota o no, eso es otra cosa”, afirma el coronel Saulo Chaves, del Comando Militar del Este. Pero, ¿lo estarán viendo los representantes de la población? “Según la Constitución, no es necesaria la consulta al Congreso, pero el Legislativo debe involucrarse en el proceso y considerar que la Defensa Nacional es estratégica para la democracia. De no hacerlo, será siempre un poder subalterno”, advierte el politólogo Eliézer Rizzo de Oliveira, profesor titular de la Universidad de Campinas (Unicamp) que en 2000 coordinó la investigación “Fuerzas Armadas y democracia: el rol del Poder Legislativo”, que contó con el apoyo de la FAPESP.

En estos doce años, los militares han cambiado mucho, y el Ministerio de Defensa, con un civil al frente, ostenta actualmente un poder más amplio sobre las Fuerzas Armadas, lo cual constituye una notable modernización desde su creación en 1999 por parte

1. Las gobernaciones todavía convocan a las tropas militares para acciones de represión, como ocurrió en febrero en Bahía, durante la huelga de los policías

2. Tropas empleadas para invadir una favela carioca en 2011



2

del presidente Cardoso “Desafortunadamente, no ha habido un cambio significativo en la responsabilidad política del Legislativo, y lo que revelamos en la investigación se mantiene. Los partidos no muestran interés en la Defensa Nacional: pocos legisladores se especializan en el tema. Hay siempre más bien una reverencia ante los militares que un efectivo compromiso con la Defensa Nacional. Y permanece la estructura presidencialista: el (la) presidente/a ostenta el comando último de las FF.AA., y éstas se subordinan al (a la) jefe/a del ejecutivo por intermedio del ministro de Defensa”, dice Rizzo. Según el investigador, los legisladores creen que las Fuerzas Armadas deberían combatir el delito, el tráfico de drogas, y mantener “la ley y el orden”.

“No hay conocimiento o interés en la discusión de una política de Defensa Nacional en el Congreso. Los políticos, erróneamente, no ven amenazas al país, en las fronteras o en el mundo, y prefieren ocuparse de temas con dividendos inmediatos. Es una preocupación egoísta, en el espíritu de que ‘el milico no da votos’, un realismo electoral sin visión de futuro”, sostiene el investigador. Hasta ahora, continúa, el Legislativo sólo ha analizado el tema con un enfoque en el ámbito interno, sin asignarle importancia al ámbito internacional y a las cuestiones en foco fuera de las fronteras nacionales. “La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública se ha vuelto más



3



No es necesario que haya un riesgo concreto para que el país cuente con Fuerzas Armadas capacitadas

Tanques pesados suben a la favela de Rocinha, en Río de Janeiro, en 2011

tros políticos, en general, creen que no tenemos problemas de seguridad, lo cual constituye una falacia”, dice. “Las amenazas actuales son otras: el narcotráfico, el crimen organizado, la presencia ineficiente del Estado en áreas rurales,

la trata de personas, el poder despótico de la delincuencia allí donde el Estado no está presente. Todo esto se incluye en la cuestión de la defensa”.

“La relación existentes entre el Legislativo y las cuestiones de defensa es nebulosa, pese a la interacción más amplia de los militares con el sistema político luego de la redemocratización, un hecho fundamental en cualquier democracia. Pero los parlamentarios tan sólo dicen sí o no antes las demandas de las Fuerzas Armadas, sin preguntar por qué y para qué, como les competiría hacerlo. Ése es un paso im-

prescindible para mejorar las relaciones entre civiles y militares en el país”, evalúa. Esta articulación, según cree, es importante para que la democracia sea efectivamente una democracia. “Asimismo, no es necesario que haya un riesgo concreto para que Brasil mantenga sus instrumentos militares adiestrados y adecuadamente orientados. Basta con ver nuestro mapa y ver el mundo con los ojos puestos en el futuro”, explica Rizzo.

“Los legisladores deben tomar parte en las decisiones inherentes al empleo de los militares en la seguridad pública de los estados, como así también en la revisión de la política de Defensa Nacional. Y también deben pronunciarse sobre las decisiones presidenciales en lo atinente al empleo de fuerzas militares en la seguridad pública y en las fuerzas de paz, como en el caso de Haití. Asimismo, deben presionar al Ministerio de Defensa para producir el ‘Libro de la Defensa Nacional’, que estipule las directrices y los parámetros del funcionamiento militar”, sostiene. El investigador recuerda que entre 1988 y 1991, el lapso entre la promulgación de

habitual. En el fondo, no se ha alterado el problema central, que es la inoperancia o la insuficiencia de las políticas de seguridad pública de los estados”, afirma. “Como los delitos no se restringen a los límites entre los estados, sino que son nacionales, la Policía Federal, la Fuerza Nacional de Seguridad y las Fuerzas Armadas han venido actuando cada vez más en situaciones de alta criminalidad.”

El proceso de pacificación de cerros en Río de Janeiro constituye el ejemplo más evidente del antiguo adagio que afirma que la solución de los problemas se plasma “con las tropas en las calles”. “Los militares están actuando como policías. La gravedad de la situación conduce a la militarización de la seguridad pública, lo que considero un equívoco”, analiza. Lo propio vale para la utilización de las Fuerzas Armadas en las fronteras para combatir el narcotráfico. “El combate es trabado por la Policía Federal y por las policías de los estados. Los que defienden la idea de militarizar las fronteras se olvidan de que miden 13 mil

kilómetros, con 7 mil kilómetros de selva. Hay mucha expectativa alrededor de lo que el Ejército puede hacer. Los militares, en cambio, tienen los pies sobre la tierra.”

¿Y ENTONCES PARA QUÉ SIRVEN?

Tanto los legisladores como la población, al depararse con estas observaciones, llegan a preguntarse entonces para qué sirven las Fuerzas Armadas y por qué a pocos les importa discutir a fondo esta función. Una paradoja en un país donde los militares gozan del 75% de la confianza de los brasileños, tal como reveló una investigación publicada recientemente y que se intitula *Democracia y confianza: ¿por qué los ciudadanos desconfían de las instituciones públicas?* (2010), organizada por el politólogo José Álvaro Moisés, que contó con el apoyo de la FAPESP. Para Rizzo, los motivos son diversos. “No ha habido todavía una superación total del pasado autoritario, lo que hace que una parte articulada de la población rechace a las Fuerzas Armadas. Con ello vino el desprestigio de las funciones de la Defensa Nacional. Asimismo, nues-



Soldados de las tropas brasileñas que encabezan la llamada "Misión de Paz" en Haití patrullan durante la distribución de alimentos

la Constitución y la primera ley complementaria que reglamentaba ciertas cuestiones militares, hubo una brecha jurídica que permitía que cualquier miembro de los tres poderes convocase a la tropa para garantizar "la ley y el orden". Fue lo que sucedió en 1988, cuando un juez solicitó soldados para controlar una huelga en Companhia Siderúrgica Nacional en la localidad de Volta Redonda, algo que resultó en tres obreros muertos.

"Aunque el Ejecutivo ostente el mando exclusivo de las Fuerzas Armadas, el Congreso podrá transformarse en coautor de la orientación política. Al fin y al cabo, la dirección política trasciende a la dirección administrativa, en la medida en que señala los objetivos futuros, el perfil estratégico deseable para el país y los medios eficaces que se le destinarán", dice el investigador. Esto implica también una relación estrecha con el Ministerio de Defensa, creado de entrada para subordinar a los militares al gobierno civil, pero que actualmente se aboca a acciones que le aseguren al país contar con instituciones militares modernas, capaces de hacer frente a los desafíos brasileños en los escenarios interno y externo.

Un paso importante fue la aprobación en 2008 de la Estrategia Nacional de Defensa, cuyo objetivo es precisamente la modernización nacional de la defensa mediante la reorganización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de la industria brasileña de material de defensa y la implementación de una política de composición de los efectivos militares. "La idea es actualizar cada vez más la Política Nacional

Industrial de Defensa y la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Defensa Nacional", afirma el investigador. "También se creó una estructura de consulta en Defensa y Seguridad a nivel sudamericano. Éste rol le compete a la Unasur, que podrá evolucionar hacia una estructura de acción conjunta de las fuerzas armadas de diversos países. En cierto modo, Haití configura este laboratorio, pues al caberle a Brasil el mando de las operaciones militares, diversos vecinos también se encuentran allí representados", dice.

Allí se produce un cruce delicado entre las Fuerzas Armadas e Itamaraty. Cuando se pensó en la creación del Ministerio de Defensa, uno de los posibles nombres para asumir como ministro era el del embajador Ronaldo Mota Sardenberg, pero había un malestar entre los militares ante la hipótesis de que los dirigiese alguien de Itamaraty. "Son dos instituciones sumamente arraigadas en el Estado, con gran tradición y pensamientos propios, cuyas relaciones siempre fueron difíciles. Los militares decían: ¿es factible imaginar a un general como canciller? Aún hoy en día, en Itamaraty existe un malestar cuando el presidente designa a alguien que no pertenece a los cuadros diplomáticos", recuerda Eliézer. Por cierto, éste fue uno de los factores que llevaron a la caída del ministro Viegas, un diplomático, como jefe del Ministerio de Defensa. Curiosamente, en la actualidad el cargo es ocupado nuevamente por un embajador. Por suerte, apunta el investigador, los militares ahora son mucho más tolerantes con un superior civil.

Pero crisis recientes, como la ocurrida en 2009, con la huelga de los controlado-

res militares de vuelo, cuando el presidente de la República intervino a favor de los sargentos huelguistas, demostrando clara simpatía por la desmilitarización del sector, constituyen un aviso de que la trayectoria sigue siendo tortuosa, y requiere, tal como afirma Rizzo, una creciente valoración del Ministerio de Defensa. "Pero vamos por buen camino, con los esfuerzos para equipar a las Fuerzas Armadas; con todo, no será antes de que pasen por un proceso de transformación que las habilite a defender adecuadamente al país. Cosa que incluye, por supuesto, una política de integración del sector de la industria de defensa con nuestros vecinos." ■

El Proyecto

Fuerzas Armadas y democracia: el rol del Poder Legislativo – n.º 1996/ 07499-3 (1997-1999); Modalidad Proyecto Temático; Coordinador Eliézer Rizzo de Oliveira – Núcleo de Estudios Estratégicos, Unicamp; Inversión R\$ 22.904,17.

Artículos científicos

1. OLIVEIRA, E. R. Democracia: passado e presente. Como as democracias incorporam temas. *Nossa América*. Revista do Memorial da América Latina. São Paulo, SP, v. 22, p. 38-41, 2005.
2. OLIVEIRA, E. R. Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Caderno Premissas* (Núcleo de Estudos Estratégicos). Campinas, n. 17-18, p. 37-68, 1998.

De nuestro archivo

¿Quién controla a los guardianes?, Edición n.º 130 – diciembre de 2006; *Un rol poco comprendido*, Edición n.º 65 – junio de 2001.