

El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas

Adriana A. Marques
Universidad de San Paulo, Brasil

Resumen

Este artículo analiza la creación y el funcionamiento del Ministerio de Defensa en Brasil, sus aspectos positivos y sus limitaciones. La creación de esta cartera tuvo como principal objetivo racionalizar la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas. Se puede afirmar que hasta el momento el Ministerio ha contribuido poco para la ampliación del control civil sobre las mismas. Los militares tuvieron un papel preponderante en su creación e implementación, ocupando la mayoría de los cargos en el Ministerio y manteniendo la prerrogativa de actuar en el ámbito interno. Pero, a pesar de sus limitaciones en el plan de las relaciones civiles-militares, se debe reconocer que el Ministerio de Defensa viene realizando avances en los ámbitos de la integración operacional entre las tres Fuerzas Armadas y de la cooperación entre el sector de defensa y la diplomacia.

Abstract

This article focuses on the creation and management of the Defense Ministry in Brazil, its positive points and restrictions. The main reason for the Defense Ministry creation was improvement of armed forces preparation. This article argues that it has had a weak impact in the civil control over military service. The militaries had a preponderant role in the process, keeping the majority of positions as well. Furthermore, they still maintain the prerogative to act in domestic affairs. The Defense Ministry is not helping the enlargement of the civil control, but it has been helpful to the operational integration among the three branches of service and to the cooperation between defense and diplomatic professionals.

Palabras Claves: democracia, ministerio de defensa, Brasil.

INTRODUCCIÓN

Samuel Huntington en su renombrado libro *O Soldado e o Estado*, escrito en la década de 1950, ya llamaba la atención de los gobernantes para la importancia del Ministerio de Defensa. En la opinión del autor, el funcionamiento adecuado de ese ministerio maximizaría el control civil sobre las Fuerzas Armadas y el profesionalismo militar¹. Cinco décadas más tarde, la gran mayoría de los países cuenta con una estructura ministerial para administrar el sector de Defensa, sin embargo su mera existencia no ha sido suficiente para garantizar ni la supremacía civil ni el profesionalismo militar. El diseño organizacional de los Ministerios de Defensa y su peso en la definición del padrón de las relaciones entre civiles y militares varía de país en país, atendiendo a las particularidades locales². En Brasil, el Ministerio de Defensa es bastante reciente; existe hace apenas seis años y está lejos de ejercer el papel que le atribuyera Huntington en 1957.

La creación del Ministerio de Defensa fue una iniciativa del presidente Fernando Henrique Cardoso. Su formato fue decidido por un restringido grupo de ministros civiles y militares. Al legislativo cupo solamente la aprobación del proyecto gubernamental. Aunque el actual ministerio tiene varias deficiencias, su existencia no debe ser menospreciada. Su implantación redujo sensiblemente la presencia de militares en el primer escalón del gobierno. Anteriormente, había cinco ministros militares: los de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, además del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y de la Casa Militar, ambos con status ministerial. Ahora hay sólo uno: el Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional³.

El Ministerio de Defensa puede aún contribuir para una mayor articulación entre las tres Fuerzas Armadas, un viejo problema que el EMFA no fue capaz de solucionar, además de facilitar la cooperación entre el sector del Estado responsable por la Defensa y el área diplomática. Este artículo analizará la creación y el funcionamiento del Ministerio de Defensa en Brasil, algunos de sus aspectos positivos y sus principales limitaciones.

1 Huntington, Samuel. 1996. *O Soldado e o Estado. Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, pp. 453-454.

2 La Red de Seguridad y Defensa de América Latina, en su sitio, trae informaciones actualizadas sobre la organización de los sectores de seguridad y defensa en los países latinoamericanos: www.resdal.org

3 La Casa Militar fue substituída por el Gabinete de Seguridad Institucional, en 1999.

EL PROCESO DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Los militares brasileños se resistieron a la creación de un órgano que substituyese los ministerios militares por varias décadas. En 1946, la institución de un Estado Mayor de las Fuerzas Armadas fue la primera tentativa de centralizar las actividades de Defensa en el país. El nuevo órgano debería, en teoría, coordinar los asuntos que fuesen comunes a las tres ramas de las Fuerzas Armadas e intentar articularlas operacionalmente. Así todo, el EMFA nunca fue capaz de desempeñar las tareas para las cuales fue creado. Su jefe era jerárquicamente inferior a los ministros militares y no tenía poder de mando sobre las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, todas las decisiones del órgano tenían que ser tomadas por consenso. En 1967, el primer presidente de la dictadura militar, Castelo Branco, determinó la elaboración de estudios para la creación de un “Ministerio de las Fuerzas Armadas”, pero esa idea fue abandonada.

Con la vuelta de los civiles al poder en 1985, el debate acerca de la creación del Ministerio de Defensa fue retomado durante la elaboración de la actual Constitución brasileña, entre los años 1987 y 1988. Esta tesis fue vehementemente rechazada por los ministros militares que buscaron convencer a sus aliados civiles en el parlamento sobre la inconveniencia del órgano. Los militares argumentaban que la propuesta de creación del Ministerio de Defensa, hecha por parlamentarios de izquierda, era motivada únicamente por un sentimiento de revancha contra las Fuerzas Armadas, o sea, el Ministerio de Defensa sería sólo un instrumento para disminuir el poder de los militares en la arena política⁴.

El presidente Fernando Collor, electo en 1989, también divulgó la posibilidad de crear el Ministerio de Defensa, pero fue disuadido de esta idea, nuevamente, por los ministros militares⁵. Fernando Henrique Cardoso, después de vencer las elecciones para la Presidencia de la República en 1994, conversó con el entonces ministro del Ejército del gobierno de Itamar Franco (1992-1994), Zenildo Zoroastro Lucena, sobre su intención de crear el Ministerio de Defensa. El general Lucena se declaró favorable al nuevo ministerio, lo que,

4 Al respecto de la posición oficial de las Fuerzas Armadas sobre la creación del Ministerio de la Defensa, ver las declaraciones de los entonces ministros militares en Castro, Celso y Maria Celina D’Araujo. 2001. *Militares e política na Nova República*. Editora FGV, Rio de Janeiro.

5 El general Tinoco, que fue ministro del Ejército durante el gobierno de Fernando Collor de Mello, afirma que su antecesor, el general Leônidas Pires Gonçalves fue uno de los militares que desalentó el presidente Collor en relación al Ministerio de Defensa. Castro, Celso; D’Araujo Maria Celina, op. cit., p. 122.

posiblemente, determinó su permanencia en el cargo, y sugirió a Cardoso que cuando invitase a los futuros ministros de la Marina, Aeronáutica y el Jefe del EMFA para integrar el nuevo gobierno, hablase claramente sobre esa idea.

El futuro Presidente se mostró entonces más hábil y persistente que sus antecesores en el trato de cuestiones delicadas con sus ministros militares. Por ejemplo, cuando invitó al almirante Mauro César Pereira para el Ministerio de la Marina, Fernando Henrique Cardoso, sabiendo que enfrentaría una fuerte resistencia de esta fuerza a su intención de crear la nueva cartera, declaró que había votado contra el Ministerio de Defensa en la Constituyente, pero posteriormente había sido convencido de sus ventajas⁶. Otras medidas adoptadas por Fernando Henrique Cardoso para facilitar la creación del Ministerio de Defensa fueron la interrupción de la alternancia en la jefatura del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y su transformación en Ministerio. El EMFA tenía como regla de funcionamiento la relevación entre las tres Fuerzas de la jefatura del órgano. Cuando Cardoso asumió la Presidencia, sería la oportunidad de la Aeronáutica de ocupar el puesto, pero la Fuerza terminó abriendo mano de la vacante en favor del Ejército⁷ que ganó un ministro más: el general Benedito Onofre Bezerra Leonel.

El EMFA recibió entonces la determinación presidencial de realizar estudios apuntando la implantación del nuevo ministerio. Eliézer Rizzo de Oliveira llama la atención sobre la decisión presidencial que, en su opinión, también facilitó la creación de la cartera de Defensa: la elaboración de un proyecto de ley que indemniza a las familias de los muertos desaparecidos políticos durante la dictadura militar. El autor argumenta que “la ley de los desaparecidos”, como se hizo conocida, atrajo más la atención de los militares de lo que fue la creación del Ministerio de Defensa, lo que acabó contribuyendo, indirectamente, para el éxito estratégico presidencial: “Como se ve, la estrategia de Fernando Henrique adoptó dos temas de alta sensibilidad: desaparecidos y ministerio de Defensa. Presentados prácticamente al mismo tiempo, el apoyo institucional a uno de ellos fortalecía la estrategia en su conjunto, al paso que las dificultades sobre los desaparecidos, en el medio militar, fueran minimizadas por los ministros respectivos, particularmente el general Zenildo Lucena⁸.”

6 Ibid, p. 278.

7 El brigadier Mauro José Miranda Gandra declaró en su testimonio a Celso Castro y Maria Celina D'Araujo que el presidente Fernando Henrique Cardoso, cuando lo invitó para ser ministro de la Aeronáutica, habló sobre la necesidad de la Aeronáutica de abrir mano del cargo del EMFA. Castro, Celso y Maria Celina D'Araujo, op cit. P. 301.

8 De Oliveira, Eliézer Rizzo. 2002. *Brasil: O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade*. Research and Education in Defense and Security Studies, Brasília, agosto, p. 4.

Contando con la autorización de los ministros militares, el Presidente estableció como meta crear el Ministerio de Defensa hasta el final de su mandato, en 1998. Cardoso, entre tanto, tuvo que administrar una serie de conflictos entre las tres Fuerzas Armadas que dificultaron la consecución de su proyecto. La idea presidencial de que el EMFA sería el esbozo del futuro Ministerio de Defensa, por ejemplo, nunca fue aceptada por la Marina⁹, que protagonizó un episodio significativo en el proceso: la compra de aviones A-4 Skyhawk.

En 1965, la Marina brasileña perdió el derecho de contar con una aviación de alas fijas. Esa medida desagradó profundamente a la oficialidad de la Marina, que intentó revertirla en diversas ocasiones. Cuando asumió el cargo de ministro en 1995, el almirante Mauro César Pereira retomó la discusión con la Aeronáutica sobre la aviación naval. Después de algunas tentativas frustradas de negociar con la Fuerza Aérea la compra de cazas para equipar el portaviones brasileño, el ministro de la Marina recurrió directamente al presidente de la República, que autorizó la compra de los A-4 Skyhawk.

El permiso del presidente Fernando Henrique Cardoso para que la Marina comprase las aeronaves de Kuwait exasperó los ánimos en la Aeronáutica y el Ejército. El brigadier Lélío Viana Lôbo, que era ministro de la Aeronáutica en la época del episodio, no esconde sus divergencias en relación a la opción de la Marina: “Tengo serias dudas si la Marina hizo la mejor opción. Del punto de vista de nuestros estudios no lo hizo. Tal vez haya hecho la opción que le permita alcanzar la meta de volver a tener la aviación. Pero difícilmente habrá sido la mejor opción”¹⁰.

Menos prudente que Lôbo, el general Zenildo Lucena afirma que las aeronaves compradas por la Marina son inútiles: “¿Compraron aquellas basuras para qué? El avión ni sirve, nunca va a conseguir despegar. Puede que hasta consiga, pero aterrizar en el aeródromo, no. Todas estas cosas que estoy diciendo acá, las hablé a Mauro, y al grupo”¹¹.

La algaraza en torno de la aviación naval reveló, de forma contundente, divergencias entre las tres Fuerzas singulares, dejando claro que esas divergencias no se atenían sólo a la cuestión de la aviación naval: se verificó

9 Sobre las objeciones de la Marina a la decisión presidencial de transformar el EMFA en ministerio, ver declaración de Mauro César Pereira en: Castro, Celso y Maria Celina D’Araujo, op. cit. p. 288.

10 Para mayores informaciones sobre la visión de Lôbo al respecto de la compra de las aeronaves A-4 por la Marina ver: Castro, Celso y Maria Celina D’Araujo, op. cit., p. 242.

11 Ibid. p. 222.

que las Fuerzas Armadas brasileñas trabajaban con tres concepciones estratégicas, no siempre convergentes.

Se concluyó entonces que la creación del Ministerio de Defensa sería inviable si no se obtuviese un consenso entre las tres Fuerzas Armadas sobre los temas concernientes a la Defensa Nacional. La promulgación de la Política de Defensa Nacional, elaborada bajo la coordinación de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia, en noviembre de 1996, refleja la preocupación del poder ejecutivo por buscar de consenso en el área militar.

El documento citado anteriormente reproduce un conjunto de conceptos arraigados tanto en el área militar como en el área diplomática, pero tiene el mérito de ser la primera publicación gubernamental en exponer las directrices del país en las áreas de seguridad y defensa. La promulgación del documento sobre Política de Defensa Nacional, entre tanto, no fue suficiente para disminuir ni las divergencias entre las tres Fuerzas Armadas, ni las desconfianzas de los militares en relación a la creación del Ministerio.

La percepción militar sobre el Ministerio de Defensa

Aunque finalmente hayan acatado la decisión presidencial de crear el nuevo Ministerio, los militares intervinieron fuertemente en el proceso de su creación, a fin de garantizar que la implantación de la estructura ministerial no disminuyese ni la autonomía de las Fuerzas singulares ni su poder político. A continuación serán expuestos, resumidamente, tres estudios formulados por las Fuerzas Armadas acerca de la implantación del Ministerio de Defensa.

El primer estudio fue formulado por la Marina y entregado a los demás ministros militares a inicios de 1995. La propuesta preveía, en líneas generales, la creación del Ministerio de Defensa, la extinción del EMFA y la mantención de los tres ministerios de las Fuerzas Armadas hasta que se pudiese estudiar una legislación más adecuada para el caso brasileño¹².

El segundo estudio tiene fecha de 1996 y fue elaborado por el consejo formado por los vice-Jefes del Estado Mayor de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica bajo la coordinación del EMFA-CONVICE.

12 Pereira, Mauro César Rodrigues. "As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa. Pensamentos e relatos". *Revista Marítima Brasileira*, Vol. 122. (10-12); 35.

El documento del CONVICE que fue entregado al Presidente de la República apuntaba como desventaja del Ministerio de Defensa: 1- la pérdida del poder de los ministros militares; 2- la disminución en la auto-administración de la política individual formulada por las fuerzas y del número de cargos de oficiales-generales; 3- el debilitamiento del poder político de las Fuerzas Armadas junto al gobierno; 4- la creación de un nivel más en la cadena decisiva (administrativa y operacional); y 5- el involucramiento político en los asuntos relevantes de Defensa. Adicionalmente, defendía los siguientes puntos: 1- la mantención de los ministerios militares, sin subordinarlos al ministerio de Defensa; 2- la formulación de un modelo de consenso de las Fuerzas Armadas, de manera de contraponer cualquier tentativa externa de implantar el ministerio de Defensa; y 3- la necesidad de recursos para la implantación y para el funcionamiento del nuevo órgano. También preocupaba a los vice-Jefes del Estado Mayor la política que sería adoptada para la división del presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas¹³.

Finalmente, en septiembre de 1997, el EMFA presentó el estudio que la Presidencia de la República le encomendara. El documento del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas traía varias consideraciones sobre el formato de la futura cartera, que en la visión de su ministro jefe, Bezerra Leonel, sería creada a partir de la estructura física y organizacional del EMFA.

El documento también resalta que los estudios del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas buscaron preservar las peculiaridades y la historia de las Fuerzas singulares, sin recurrir a la mera importación de modelos. El formato del nuevo Ministerio, según las directrices del EMFA, sería sometido a la aprobación del Congreso durante un “período de transición” en el cual serían hechas las modificaciones legales y constitucionales que permitirían su efectiva implantación. Aun de acuerdo con ese proyecto, los comandantes de las Fuerzas, cuyas funciones serían sometidas al ministro de Defensa, tendrían su prestigio preservado.

El Ministerio de Defensa, de acuerdo con el documento del EMFA, debería promover la racionalización de la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas a través de una mayor integración en las siguientes áreas: estratégica-operacional, administración, logística militar, ciencia y tecnología, entre otras. La existencia de un único interlocutor del área militar sería otro aspecto benéfico del nuevo ministerio, volviendo más eficaz el proceso de-

13 Informaciones más detalladas sobre el documento presentado por el CONVICE al presidente Fernando Henrique Cardoso ver: Oliveira, Eliézer Rizzo de, op. cit.

cisivo en las situaciones que envolviesen la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas, ya que el ministro de Defensa, al contrario del Jefe del EMFA, tendría el poder de comando sobre las tres Fuerzas Armadas. Además de eso, Brasil, finalmente, contaría con un único ministro de Estado para representar al país en encuentros internacionales que versaren sobre los temas de seguridad y defensa¹⁴.

Los estudios expuestos arriba no dejan dudas sobre cuáles eran las principales preocupaciones de las Fuerzas Armadas brasileñas en relación al Ministerio de Defensa. Primeramente, queda en evidencia que los militares aceptaban la creación del nuevo ministerio siempre que condujesen el proceso de su implantación y mantuviesen su prestigio político y su autonomía institucional intactos.

A los militares también les desagradaba la idea de que el Ministerio de Defensa aumentaría el control civil sobre las Fuerzas Armadas, como muestra la declaración del brigadier Mauro Gandra: “El día que el Presidente me llamó para conversar sobre mi posición en relación al Ministerio de Defensa yo dije que, si fuese para tener una conciliación operacional y un poco de conciliación administrativa, yo pensaba que era importante. Sin embargo, si fuese solo para traer el segmento militar bajo un control civil pero estrecho, considerando que el Ejército y las Fuerzas Armadas aún tienen aquella cultura de padre de la patria, yo encontraba que era mejor que el Presidente mirase en los ojos de sus ministros, y no en los de un intermediario¹⁵”.

Además de eso, los militares recelaban que la creación del Ministerio de Defensa fuese una imposición del gobierno de Estados Unidos a los países latinoamericanos. Había aún la desconfianza de que el presidente Cardoso estuviese siendo influenciado por Itamaraty. El propio general Zenildo Lucena, que afirma siempre haber sido partidario de la idea¹⁶, cree en la existencia de presiones externas e internas que habrían influido en la decisión presidencial:

“Esas son reflexiones, pero creo que hubo presiones para que él [Fernando Henrique Cardoso] crease el ministerio. Creo, con toda franqueza, que hubo presiones externas que pueden hasta no haber influido, pero existieron. Pero el hecho es que los americanos razonan como si todo el mundo, al sur del Río Grande, fuese igual. Entonces

14 Leonel, Benedito Onofre Bezerra. 1998. *Ministerio de Defensa*. Conferencia dictada en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Universidade Estadual de Campinas, el 14 de mayo.

15 Castro, Celso y María Celina D'Araujo, op. cit., p. 299.

16 Ibid, p. 219.

el poder civil que ellos imaginan presupone un ministro de Defensa civil. Esa es la idea americana, no hay duda. Y ellos razonan, desde México hasta Chile y Argentina, de la misma manera. Aunque tuviésemos una subordinación –nunca se contestó la subordinación al poder civil– creo que hubo una presión, ejercida, de mi punto de vista, a través de Guido Di Tella, de Argentina. Argentina dice que tiene una relación carnal con los Estados Unidos y ella hacía ese puente. Otra presión, talvez no muy efectiva, era la de Itamarati. [...], pero eso es un punto de vista personal. Hay un cierto constreñimiento de ellos en tratar con cuatro ministros militares¹⁷”.

También era fuerte en el sector castrense la visión de que el Ministerio de Defensa no debería interferir en la administración de las Fuerzas singulares: “El MD tiene que cuidar de la parte política de Defensa, pero no entrar en la administración de las Fuerzas¹⁸”.

De haber seguido todas las objeciones militares, restaría un espacio de actuación muy restringido al Ministerio de Defensa. Básicamente, él se limitaría a arbitrar las disputas corporativas entre las Fuerzas singulares, una actividad que el EMFA nunca conseguirá realizar a satisfacción. Las resistencias de la Marina y de la Aeronáutica a la creación del Ministerio de Defensa eran motivadas, también, por razones corporativas. La primera de ellas era el miedo del predominio del Ejército en la nueva estructura ministerial. Se creó hasta un término para definir esa percepción: la teoría de la vitamina de palta. Cuando se mezcla la palta con leche y otras frutas en la juguera, el resultado es siempre verde, el color del uniforme del Ejército, discutían los oficiales de la Marina y de la Aeronáutica.

El almirante Henrique Sabóia, ministro de la Marina durante la presidencia de José Sarney (1985-1989), retrata de esta manera su descontento con la predominancia del Ejército en Brasil: “¿Por qué el grueso de los países del mundo tiene Ministerio de Defensa? Primero, porque la gran mayoría sólo tiene Ejército. Marina no existe, Fuerza Aérea, mucho menos. Entonces, el Ministerio de Defensa es el Ministerio del Ejército. Pero una de las pre-condiciones que veo para crear el Ministerio de Defensa, que fue lo que aconteció en los Estados Unidos, es que las Fuerzas tengan tamaños semejantes. Ahora, acá en Brasil, el Ejército es mayor que la Marina y la

17 Ibid, p. 220.

18 Palabras del almirante Mauro César Pereira. Castro, Celso y Maria Celina D’Araujo, op. cit., p. 286.

Aeronáutica juntas. Entonces, cuando se fuere a hacer el Estado Mayor del Ministerio de Defensa, van a ser dos tercios para el Ejército. Eso, en mi opinión, no trae ventaja ninguna, va a ser foco de problemas”¹⁹.

El brigadier Mauro Gandra concuerda con el almirante Sabóia: “Creo que al Ejército siempre le gusta que se hable de Ministerio de Defensa, porque es predominante. Es una cuestión de geoestrategia: no va a perder poder”.

El almirante Mauro César Pereira refuerza la opinión de los otros dos ministros: “¿Por qué en el presupuesto el Ejército tiene que tener una parte, la Marina media parte y la Aeronáutica media parte? ¿Por qué el número de generales del Ejército es el doble de los de la Marina y de la Aeronáutica? ¡Nunca nadie discutió eso!”²⁰.

La Aeronáutica tenía también otros temores en relación al Ministerio de Defensa, pues amparaba en su estructura ministerial dos importantes actividades eminentemente civiles: la aviación civil y parte del programa espacial brasileño²¹. Estas actividades quedarán subordinadas al Ministerio de Defensa después de su creación.

Ante del impasse entre las tres Fuerzas Armadas, que no llegaban a un consenso sobre el formato de la futura cartera, y solamente en función de eso, el presidente Cardoso creó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) compuesto por los ministros de la Marina, Ejército y Aeronáutica, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, de la antigua Casa Militar, de las Relaciones Exteriores, de la extinta Secretaría de Asuntos Estratégicos y de la Casa Civil (que presidió el trabajo del grupo), para elaborar una propuesta para la creación del Ministerio de Defensa. Este grupo se reunió de octubre de 1997 a octubre de 1998 y consiguió, al fin, superar las divergencias castrenses. El resultado final del trabajo del GTI se alejó en parte de las propuestas presentadas por los militares, pero tiene algunas limitaciones que serán abordadas a continuación. Finalmente, el proyecto elaborado por este restringido grupo de ministros fue encaminado para la apreciación del Congreso Nacional.

19 Ibid, p. 60.

20 Ibid, p. 286.

21 Ibid, p. 298.

El poder legislativo y la temática de Defensa Nacional

El poder legislativo tradicionalmente presta poca atención a las cuestiones de Defensa Nacional en Brasil. Sin embargo, la formulación de la Política de Defensa Nacional y la creación del Ministerio de Defensa introducirán las temáticas de seguridad y defensa en la agenda del Congreso Nacional, y llevarán a los partidos políticos a posicionarse sobre esas cuestiones.

En una serie de entrevistas realizadas en Brasilia, algunos meses después de la creación del referido Ministerio, fue posible identificar la percepción de los congresistas aliados y de los que se oponían al gobierno de Fernando Henrique Cardoso acerca de la creación del Ministerio de Defensa.

El primer punto a ser destacado sobre los partidos que daban sustentación al gobierno de Cardoso es la recomendación expresa que sus diputados recibieran desde el Palacio del Planalto para aprobar rápidamente la creación del Ministerio de Defensa. Eso queda de manifiesto en la declaración del entonces presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDEN) de la Cámara de los Diputados, Antônio Carlos Pannunzio, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el partido del Presidente de la República:

“En verdad, si usted lee la carta programática del PSDB, no hay una orientación específica en la cuestión del Ministerio de Defensa. Lo que hubo fue una recomendación clara, del esfuerzo que nosotros deberíamos emplear acá en la Comisión, en el sentido de aprobar, tanto la enmienda constitucional, como, principalmente, la ley complementaria, que fue más dificultosa, que dispuso sobre la creación del Ministerio de Defensa. Nosotros recibimos una indicación, tanto partidaria como del gobierno en sí, recomendación que nosotros compartimos, que no fue en absoluto antagónica con nuestra línea de pensamiento”²².

Aún sobre el empeño recibido de los partidos aliados para la aprobación de las leyes que rigen la cartera de Defensa, es interesante la declaración del entonces senador Lúcio Alcântara (PSDB)²³. Alcântara cree que el gobierno dio demasiada importancia a la creación del Ministerio (dejando entrever la poca convicción de los congresistas en cuanto al funcionamiento eficaz del nuevo órgano). Él también enfatiza el carácter benéfico de la

22 Pannunzio, Antônio Carlos (PSDB-SP). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 23 de septiembre.

23 Lúcio Alcântara es actualmente gobernador del Estado de Ceará.

presencia de un civil al frente de la nueva cartera, y apunta en un asunto muy pertinente: la creación del ministerio de Defensa, de acuerdo con el senador, sería una etapa más de la reforma del Estado brasileño promovida por el gobierno del presidente Cardoso.

“El Ministerio de Defensa da una idea de desmilitarización de la Defensa, porque él entrega para un civil las acciones de coordinación del Ministerio de Defensa. Pero, yo no sé hasta qué punto eso va a funcionar. Yo creo que es un esfuerzo de modernización, sólo creo que el esfuerzo empleado en la creación del Ministerio fue desproporcional a la naturaleza del problema. Eso fue colocado como una cosa de la mayor importancia, con un significado que parece superior al que el hecho tiene”²⁴.

El diputado Roberto Jefferson, del “Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)” retoma, en su declaración, el tema de la reforma del Estado, y también asocia la creación del Ministerio de Defensa al régimen parlamentarista: “Yo estoy a favor del Ministerio de Defensa, parece que el país ya se está preparando para el parlamentarismo. Yo creo que fue una evolución en la sociedad moderna. Yo entiendo que el régimen presidencialista está sobrepasado, la sociedad es participativa, Usted no puede más tener un poder ejecutivo estancado, apartado del legislativo. Nosotros vivimos ese conflicto. Nosotros debemos tener al poder ejecutivo funcionando como hermano siamés del poder legislativo. El Ministerio de Defensa ya es el imperio del parlamentarismo, de una visión moderna de estructuración del Estado”²⁵.

Las declaraciones del senador Alcântara y del diputado Jefferson son significativas, pues tratan de dos temas bastante costosos para el presidente Cardoso: la reforma del Estado y el parlamentarismo. Cuando asumió la presidencia, Fernando Henrique Cardoso, estableció como uno de sus principales objetivos gubernamentales la reforma del Estado y, ciertamente, la creación del Ministerio de Defensa se inscribe en ese esfuerzo²⁶. En cuanto al parlamentarismo, es sabida la preferencia del ex-presidente por este régimen de gobierno. Así y todo, es poco probable que la perspectiva de la adopción de un régimen parlamentarista a corto plazo en el país haya informado la decisión presidencial de crear el nuevo ministerio.

24 Alcântara, Lúcio (PSDB-CE). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasília, 23 de septiembre.

25 Jefferson, Roberto (PTB-RJ). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasília, 22 de septiembre.

26 Eliézer Rizzo de Oliveira trata con bastante propiedad de esta hipótesis en: De Oliveira, Eliézer Rizzo. 2002. *Brasil: O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade* op. cit.

Lo mismo puede ser dicho al respecto de la declaración del diputado Inocêncio Oliveira, del “Partido da Frente Liberal (PFL)”, que asocia la creación del Ministerio de Defensa a la demanda brasileña de una vacante permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. No es probable que el deseo de obtener una silla en el Consejo de Seguridad haya sido la principal razón para la decisión presidencial de crear el Ministerio. Sin embargo, no se debe descartar la funcionalidad del nuevo órgano para la pretensión del gobierno brasileño: “La creación del ministerio de Defensa da condiciones al país para acreditarse, a candidatearse a una vacante en el Consejo de Seguridad de la ONU”²⁷.

También es importante resaltar que ni todos los diputados de la base aliada del gobierno de Fernando Henrique Cardoso seguirán la determinación presidencial de aprobar la creación del Ministerio de Defensa. Un ejemplo de eso es el polémico diputado del Partido Progressista Brasileiro (PPB)²⁸ Jair Bolsonaro, un militar de la reserva que se hizo notable por su defensa extrema de los intereses corporativos de las clases (graduados) y oficiales de baja contribución de las Fuerzas Armadas. Bolsonaro defiende la tesis de que la creación del Ministerio de Defensa fue una imposición del gobierno norteamericano para disminuir el poder de los militares brasileños:

“En lo relacionado con el Ministerio de Defensa, no porque en el extranjero tengan, nosotros debemos tener acá adentro. ¿Cuál es la necesidad de crear el Ministerio de Defensa? ¿Fue una necesidad militar? No, porque nosotros somos un país de paz, prohibido constitucionalmente de participar de guerra de conquista. No damos ninguna atención a la industria bélica nacional, porque nosotros no tenemos. Eso fue una imposición política norteamericana, que de esa manera conseguirían apartar a los militares de las decisiones políticas que viniesen a envolver la soberanía nacional –entiéndase allí, territorio brasileño–. Se sacó al militar de esas decisiones. Y nosotros tenemos un ministro –nada en contra de ser civil, él es brasileño– que no tiene conocimiento profundo como tendría un militar”²⁹.

Finalmente los partidos de izquierda que se oponían al gobierno del presidente Cardoso, especialmente el “Partido dos Trabalhadores (PT)”, recibieron bien el Ministerio de Defensa, una bandera política antigua de diputados como

27 Apud, De Oliveira, Eliézer Rizzo, op. cit., p. 24.

28 El PPB fue extinguido y substituido por el “Partido Progressista (PP)” al cual pertenece ahora el diputado Bolsonaro.

29 Bolsonaro, Jair (PPB-RJ). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 22 de septiembre.

José Genoíno (PT), que reivindican su creación desde la Constituyente. Pero apuntan las limitaciones del proyecto gubernamental: “Nosotros hicimos varios debates con ocasión de la creación del Ministerio de Defensa. Yo creo que la base de esos debates no fue tomada en cuenta en la creación del ministerio, y que el modelo del ministerio quedó aquende de los debates que nosotros realizamos allá [en el Congreso], incluso con la participación de los ministros militares, en la época. [...] El ministerio fue creado, ese es un dato políticamente positivo, pero del punto de vista militar aún no tuvo consecuencia práctica”³⁰.

El diputado Paulo Delgado, también del PT, refuerza las objeciones de Genoíno: “En el área del Ministerio de Defensa, nosotros creemos que se necesita profundizar el carácter civil del Ministerio de Defensa. Es decir, es necesario resolver los problemas de autonomía de los comandos, principalmente en la cuestión del uso combinado de comandos militares en áreas como la Amazonia. Por ejemplo, allí el ministro de Defensa tiene que elaborar, a través de la Política de Defensa Nacional, el concepto de seguridad y estrategia de ocupación del área, aun sabiendo que el comando será de una de las tres Fuerzas. Es una situación que exige una conciencia civil en el Ministerio de Defensa. No solo entre los militares, que parecen estar aceptando crecientemente la idea del Ministerio de Defensa, como, también, entre los propios miembros del Congreso Nacional que necesitan comenzar a reflexionar la defensa brasileña como una cuestión civil, y no como una cuestión militar”³¹.

Además de las propuestas presentadas anteriormente por el diputado Delgado, las bancadas de los partidos de oposición reivindicaban aún la ampliación de las prerrogativas del Congreso Nacional en lo relacionado a la temática de Defensa Nacional. Tal ampliación incluiría el examen de la Política de Defensa Nacional, la discusión de la persona escogida por el Presidente de la República para ocupar la cartera de Defensa y el fin del empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito doméstico para la “garantía de la ley y del orden”.

Pero las reivindicaciones de los partidos de oposición fueron rechazadas por el Congreso Nacional, que aprobó el proyecto del gobierno en lo íntegro. A continuación será expuesto el formato estructural del Ministerio de Defensa que fue aprobado por el poder legislativo.

30 Genoíno, José (PT-SP). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 22 de septiembre.

31 Delgado, Paulo (PT-MG). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 23 de septiembre.

La estructura organizacional y las funciones del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa fue creado en junio de 1999, en el segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, a través de la Medida Provisoria 1.799-6³².

Su organigrama actual tiene la siguiente configuración: el ministro cuenta con órganos de asistencia directa e inmediata (Gabinete del Ministro y Consultoría Jurídica) y de asesoramiento (Consejo Militar de Defensa y Estado Mayor de Defensa).

El ministerio cuenta también con cuatro Secretarías (Política, Estratégica y Asuntos Internacionales; Logística y Movilización; Organización Institucional y Estudios y Cooperación) y diversos órganos de estudios, asistencia y apoyo subordinados a las Secretarías Especiales y al Gabinete del Ministro (Escuela Superior de Guerra, Hospital de las Fuerzas Armadas, Presupuesto Militar, Representación Brasileña en la Junta Interamericana de Defensa y Centro de Catalogación de las Fuerzas Armadas).

Además de eso, hacen parte de la estructura organizacional del ministerio un órgano sectorial (Secretaría de Control Interno), un órgano colegiado (Consejo de Aviación Civil) y una entidad vinculada (Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria)³³.

Las Fuerzas Armadas, a través de los Comandos de la Marina, Ejército y Aeronáutica, están subordinadas al ministro de Defensa, contrariando las propuestas militares que equiparaban los tres comandantes militares al ministro de Defensa.

A los comandantes militares, mientras tanto, fue asegurada la precedencia jerárquica sobre los demás oficiales generales de las tres Fuerzas Armadas³⁴ y el derecho a juicio en fuero especial³⁵.

Los asuntos del área de competencia del Ministerio de Defensa son:

a) Política de defensa nacional;

32 Brasil, Presidencia de la República. Medida Provisoria 1.799-6 de 10/06/1999. Este documento está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

33 El organigrama completo del Ministerio de Defensa brasileño puede ser consultado en: www.defesa.gov.br.

34 Brasil, Presidencia de la República. Ley Complementaria 97 de 09/06/1999, Artículo 5. Esta Ley está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

35 Brasil, Presidencia de la República. Enmienda Constitucional 23 de 02/09/1999, Artículo 52. Esta Enmienda está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

- b) Política y estrategias militares;
- c) Doctrina y planeamiento de empleo de las Fuerzas Armadas;
- d) Proyectos especiales de interés de la defensa nacional;
- e) Inteligencia estratégica y operacional en el interés de la defensa;
- f) Operaciones militares de las Fuerzas Armadas;
- g) Relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas;
- h) Presupuesto de defensa;
- i) Legislación militar;
- j) Política de movilización nacional;
- k) Política de ciencia y tecnología de las Fuerzas Armadas;
- l) Política de comunicación social de las Fuerzas Armadas;
- m) Política de remuneración de los militares y pensionistas;
- n) Política nacional de exportación de material de empleo militar, fomento a las actividades de investigación, desarrollo, producción y exportación en áreas de interés de la defensa y control de la exportación de material bélico de naturaleza convencional;
- o) Actuación de las Fuerzas Armadas, cuando corresponda, en la garantía de la ley y del orden, apuntando a la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, así como su cooperación con el desarrollo nacional y la defensa civil y al apoyo al combate a delitos interfronterizos o ambientales;
- p) Logística militar;
- q) Servicio militar;
- r) Asistencia a la salud, social y religiosa de las Fuerzas Armadas;
- s) Constitución, organización, efectivos, adiestramiento y preparación de las fuerzas navales, terrestres y aéreas;
- t) Política marítima nacional;
- u) Seguridad de la navegación aérea y del tráfico acuático y salvaguarda de la vida humana en el mar;

- v) Política aeronáutica nacional y actuación en la política nacional de desarrollo de las actividades aeroespaciales;
- w) Infraestructura aeroespacial, aeronáutica y aeroportuaria³⁶.

Y el desempeño de los cargos del Ministerio de Defensa obedece a las directrices que serán citadas abajo:

- a) El de Jefe del Estado Mayor de Defensa será ocupado por un Oficial General activo, del último puesto, en sistema alternado entre las Fuerzas Armadas;
- b) Los de Secretarios serán ocupados por Oficiales Generales activos, el último puesto;
- c) El de Comandante de la Escuela Superior de Guerra y el de Vice-Jefe del Estado Mayor de Defensa serán ocupados por Oficiales Generales activos, del penúltimo puesto, en sistema alternado entre las Fuerzas Armadas;
- d) Los de Subjefes del Estado Mayor de Defensa serán ocupados por Oficiales Generales activos, del penúltimo o del primer puesto, en sistema alternado entre las Fuerzas Armadas;
- e) Los de Directores de Departamento serán ocupados por Oficiales-Generales activos, del penúltimo o del primer puesto;
- f) Los de Subcomandante de la Escuela Superior de Guerra, de Jefe de la Delegación Brasileña en la Junta Interamericana de Defensa y de Director del Hospital de las Fuerzas Armadas serán ocupados por Oficiales-Generales activos del primer puesto, en sistema alternado entre las Fuerzas Armadas³⁷.

El organigrama, las funciones de algunos órganos y las normas para el cumplimiento de cargos en el Ministerio de Defensa, presentados anteriormente, difieren en algunos puntos del proyecto original ratificado por el presidente Cardoso en 1999. En líneas generales, se puede afirmar que, en lo concerniente a las relaciones entre civiles y militares, fueron registrados avances y retrocesos en la envergadura de la estructura ministerial de Defensa.

36 Brasil, Presidencia de la República. Decreto 4.735 de 11/06/2003, Artículo 1. Este Decreto está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br

37 Decreto 4.735 de 11/06/2003, Artículo 36.

La creación del Consejo de Aviación Civil³⁸, un órgano de asesoramiento directamente ligado a la Presidencia de la República, retiró de la Aeronáutica algunas prerrogativas sobre el control y el funcionamiento de la aviación civil en el país. Y la transferencia de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Deliberativo del Sistema de Protección de la Amazonia (SECONSIPAM) del Ministerio de Defensa para la Casa Civil de la Presidencia de la República³⁹, amplió el papel de los civiles en la elaboración e implementación de políticas públicas para la Amazonia brasileña.

Los principales retrocesos en el plan de las relaciones entre civiles y militares están contenidos en el Decreto 4.735 de 2003, que modifica algunas normas y competencias del Ministerio de Defensa. En lo relacionado a las normas para el cumplimiento de cargos en el ministerio, el Artículo 36 del Decreto 4.735 determina que los cargos de Secretarios y de Directores de Departamento sólo pueden ser ocupados por Oficiales Generales activos. Esta medida representa un retroceso en relación al Decreto 3.466 de 2000, que permitía la ocupación de estos cargos también por civiles⁴⁰.

Otro retroceso introducido por el Decreto 4.735, dice relación a las competencias del Ministerio de Defensa. El Artículo 2 del Decreto 3.466 tuvo el tópico XV modificado. En el decreto 4.735, el tópico XV determina que las Fuerzas Armadas actúen “en la garantía de la ley y del orden”. El decreto anterior ya determinaba la actuación de los militares en la preservación del orden público, pero no incluía la expresión anteriormente citada, que tiene una fuerte apelación ideológica y ya justificó la intervención militar en la vida política nacional innumerables veces.

Curiosamente, la incorporación de la “garantía de la ley y del orden” como una de las tareas a ser desempeñadas por las Fuerzas Armadas brasileñas se debe a un decreto del presidente Luis Inácio Lula da Silva, electo por el Partido de los Trabajadores, que como ya fue dicho anteriormente, luchó du-

38 Brasil, Presidencia de la República. Decreto 3.564 de 17/08/2000. Este Decreto está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

39 Brasil, Presidencia de la República. Decreto 4.200 de 17/04/2002. Este Decreto está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

40 Brasil, Presidencia de la República. Decreto 3.466 de 27/05/2000, Artículo 37. Este Decreto está disponible en el sitio de la Presidencia de la República: www.presidencia.gov.br.

rante más de una década por la creación del Ministerio de Defensa y por la retirada de la expresión “garantía de la ley y del orden” del texto constitucional.

Al reducir aun más el número de cargos que pueden ser ocupados por civiles en el Ministerio de Defensa e incorporar la “garantía de la ley y del orden” entre el rol de las tareas que deben ser cumplidas por los militares, el Decreto 4.735 consolidó la predominancia de los militares en el órgano, mostrando que hasta el momento el ministerio ha contribuido poco para la ampliación del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

A continuación, serán analizadas, brevemente, los perfiles y las administraciones de los ministros que ocuparon la cartera de Defensa en el gobierno del presidente Cardoso. También serán hechas algunas consideraciones acerca de la gestión del actual ministro de Defensa.

LOS MINISTROS DE DEFENSA Y SUS ADMINISTRACIONES

El primero en ocupar la cartera de Defensa en Brasil fue Élcio Álvares. Él fue nombrado para el cargo de Ministro Extraordinario de Defensa, en enero de 1999, por el presidente Fernando Henrique Cardoso, con la misión de implantar el nuevo ministerio. Álvares fue diputado federal, senador, gobernador del Estado de Espírito Santo y ministro de la Industria, Comercio y Turismo en el gobierno de Itamar Franco. Era líder del gobierno de Cardoso en el Senado cuando surgieron las denuncias de favorecimiento de una empresa norteamericana, la Raytheon, en el proceso de licitación para la implantación del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM).

Su desempeño en defensa del gobierno y del entonces ministro de Aeronáutica, Mauro Gandra, contra las acusaciones de corrupción, le devolvió la simpatía de los ministros militares y prepararon el camino en su indicación para el cargo de ministro de Defensa⁴¹, a pesar de su visible falta de familiaridad con los temas relativos a la Defensa Nacional⁴².

La gestión de Álvares fue breve y conflictiva. Mientras permaneció en el cargo, condujo el proceso de implantación del Ministerio de Defensa,

41 Castro, Celso e D'Araujo, Maria Celina, obra citada, p. 247 e 291.

42 Álvares fue indicado para ocupar la cartera de Defensa después de una derrota en la disputa por una vacante en el Senado durante las elecciones de 1998. Su nombramiento decepcionó a especialistas y políticos, que contaban con la indicación de una persona con prestigio político y conocimiento de la temática militar para el cargo.

centrándose en las modificaciones legales y constitucionales necesarias para el efectivo funcionamiento del nuevo órgano. Los indicios de que su principal asesora en el Ministerio de Defensa, Solange Antunes Resende, estuviese envuelta con el lavado de dinero del crimen organizado en Espírito Santo, hecho público en 1999, llevaron al entonces comandante de la Aeronáutica, Walter Braüer, a declarar que una persona pública debería tener una conducta intachable, en una clara alusión al ministro Álvares.

El desenlace de este caso de insubordinación militar lanzó dudas sobre la duración del nuevo ministerio. Solange Resende y Braüer fueron demitidos, y Álvares permaneció poco tiempo en el cargo después del episodio⁴³.

El sustituto fue Geraldo Quintão, un ex-Abogado General de la Unión que construyó su carrera en la Asesoría Jurídica del Banco do Brasil. Quintão permaneció en el cargo hasta el final del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso en 2002.

Así como su antecesor, Quintão era poco familiarizado con las temáticas de seguridad y defensa e intentó compensar esa deficiencia invitando a un grupo de académicos y periodistas especializados en esas materias, los llamados “notables”, para auxiliarlo en la actualización de la Política de Defensa Nacional, un proceso que permaneció inconcluso hasta el final de su gestión.

En líneas generales, el ministro Quintão limitó su actuación a las cuestiones en las cuales, ciertamente, encontraría menos resistencia por parte de las Fuerzas Armadas, como eran los casos del incremento de la presencia militar en la Amazonia y de la realización de operaciones y ejercicios conjuntos envolviendo las tres Fuerzas Armadas.

En su administración fue realizada la primera operación conjunta de las Fuerzas Armadas brasileñas bajo el comando del Ministerio de Defensa: la Operación Tapuru⁴⁴, que fue ambientada en la Amazonia, más precisamente en la zona fronteriza con Colombia.

Quintão también se dedicó a la atención de reivindicaciones corporativas de los uniformados, como la destinación de recursos para el reajuste

43 Las demisiones de Solange Resende, del brigadier Braüer y del ministro Álvares fueron ampliamente difundidas en la prensa brasileña. Un resumen de los hechos puede ser consultado en: <http://istoe.terra.com.br/istoedinamica/expresso/noticia.asp?id=125> .

44 Una descripción de la Operación Tapuru está disponible en el sitio del ejército brasileño: <http://www.exercito.gov.br/03Brafor/operacoes/tapuru/indice.htm> .

salarial de las Fuerzas Armadas y la reformulación en las carreras y remuneraciones militares. El Ministro dio continuidad a proyectos que anteriormente estaban a cargo de las Fuerzas singulares, como el Programa Nuclear (coordinado por la Marina), el SIVAM y el programa espacial brasileño (dirigidos por la Aeronáutica).

Un aspecto importante de la gestión de Quintão fue su esfuerzo en el sentido de profundizar el diálogo en el plan político estratégico con los países sudamericanos, a través de la creación de grupos de trabajo bilaterales de Defensa⁴⁵.

En octubre de 2002, Luis Inácio Lula da Silva (PT) fue electo Presidente de la República, derrotando al candidato apoyado por el presidente Cardoso, José Serra (PSDB). El presidente Lula indicó para la cartera de Defensa al diplomático José Viegas Filho que, a diferencia de sus antecesores, es un conocedor de los temas de seguridad internacional. Como miembro del cuerpo diplomático brasileño, Viegas participó entre otras actividades, de la negociación de la Reforma del Tratado de Tlatelolco; de la preparación de la adhesión del Brasil al Missile Technology Control Regime (MTCR); y de la Conferencia de Revisión de la Convención sobre Armas Convencionales (minas terrestres).

Su administración viene dando continuidad a algunas directrices adoptadas por Quintão, como la liberación de presupuesto para el reajuste de la Fuerza Aérea, la ejecución de ejercicios y operaciones militares conjuntas⁴⁶, y la priorización de la Amazonia como espacio estratégico de actuación de las Fuerzas Armadas brasileñas.

Además de eso, Viegas está promoviendo un ciclo de debates sobre la actualización del pensamiento estratégico brasileño en materia de seguridad y defensa, en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Esos debates cuentan con la participación de académicos, periodistas, diplomáticos, militares, políticos e integrantes del gobierno federal.

45 Quintão habló sobre las realizaciones de su administración en un Seminario en Chile. Quintão, Geraldo M. C. 2003. Charla proferida en el Research and Education in Defense and Security Studies, Santiago, octubre.

46 Hasta el momento, fueron realizadas dos operaciones militares conjuntas en la Amazonia durante la gestión de Viegas, las operaciones Timbó I y II. También fue realizada una operación conjunta en la región centro-oeste del país, más específicamente en la región de la frontera con Paraguay. Las descripciones de esas operaciones están disponibles en el sitio del ejército brasileño: <http://www.exercito.gov.br> .

También en el sentido de reforzar la asociación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Defensa adhirió a la Red Brasil de Tecnología. La intención es aprovechar mejor los avances tecnológicos hechos en el país que puedan ser utilizados para fines civiles y militares; las llamadas tecnologías duales.

Los proyectos de tecnología dual que ya estaban bajo la dirección del Ministerio de Defensa, los programas nucleares y espaciales, también continúan recibiendo atención de la administración actual. En relación a los temas antes citados, se percibe que el ministro Viegas procuró profundizar las directrices de la administración anterior que consideró pertinentes.

Ya en relación a otros tópicos, se percibe la influencia de la política externa de Lula sobre las acciones del Ministerio de Defensa, lo que denota una diferencia importante con la administración anterior. La importancia atribuida por el gobierno de Lula a la aproximación de Brasil con los demás países de América del Sur está impulsando la cooperación entre los países sudamericanos en las áreas de seguridad y defensa.

En abril de 2003, los ministros de Defensa de América del Sur se reunieron por primera vez, con ocasión de la realización de la Feria de Defensa de América Latina. En el discurso proferido durante el encuentro, el ministro Viegas sugirió la creación de un mercado integrado de bienes y servicios de uso militar y de uso dual en América del Sur⁴⁷.

La diplomacia del gobierno del presidente Lula también elevó el perfil de la participación de tropas brasileñas en Fuerzas de Paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Actualmente, Brasil está dirigiendo la misión de Paz de la ONU en Haití, una postura bien diferente de la que fue adoptada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que envió apenas 50 hombres para integrar las Fuerzas de Paz de la ONU en Timor Oriental⁴⁸.

47 Viegas Filho, José. 2003. Discurso proferido en la Feria de Defensa de América Latina, Río de Janeiro, abril.

48 El ministro Viegas habló sobre su actuación al frente del Ministerio de Defensa en una charla proferida en la Escuela Superior de Guerra. Viegas Filho, José. 2004. Discurso proferido en la Escuela Superior de Guerra, Río de Janeiro, octubre.

CONSIDERACIONES FINALES

La creación del Ministerio de Defensa en Brasil fue, sin dudas, una actitud bastante acertada de Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, el proceso de creación e implementación del nuevo ministerio muestra que entre las principales motivaciones del Presidente, ciertamente no estaba la preocupación con la ampliación del control civil sobre las Fuerzas Armadas. El presidente Cardoso afirmó incluso, en diversas ocasiones, que no era este su objetivo⁴⁹.

Los militares tuvieron un papel preponderante en la creación e implementación del Ministerio de Defensa. Además de eso, ocupan la mayoría de los cargos en el ministerio y preservan un conjunto de prerrogativas importantes, como la de continuar actuando en el ámbito interno para “garantizar la ley y el orden”.

Si la creación del Ministerio de Defensa en Brasil tuvo como principal objetivo racionalizar la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas, a través de una mayor integración estratégica y operacional de las Fuerzas singulares, el funcionamiento del nuevo ministerio hasta el momento permite afirmar que fueron hechos algunos pequeños avances en el ámbito de la integración operacional entre las Fuerzas Armadas, que se expresan en la realización de ejercicios y operaciones conjuntas.

En lo que se refiere a las concepciones estratégicas, la actuación del Ministerio de Defensa, hasta el momento, se limita a la declaración de buenas intenciones, con la realización de debates acerca de la actualización del pensamiento estratégico brasileño. Así y todo, aún no fue verificado ningún avance en ese ámbito.

Ya en lo concerniente a la coordinación entre la defensa y la diplomacia, se puede afirmar que el Ministerio de Defensa ha contribuido positivamente para el incremento de las relaciones entre los dos sectores.

Finalizando, cabe decir que el Ministerio de Defensa es una estructura gubernamental que permite la racionalización de las actividades referentes a la Defensa Nacional y el establecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

49 Cardoso, Fernando Henrique. 2000. Discurso del presidente Fernando Henrique Cardoso, en la ceremonia de mando del Ministro de Estado de Defensa, Geraldo Magela da Cruz Quintão, Brasilia.

No obstante, la historia latinoamericana ha mostrado que la mera existencia de ese ministerio no garantiza la consecución de sus objetivos. Es preciso que haya voluntad política para transformar el Ministerio de Defensa en un instrumento que contribuya para el perfeccionamiento de la democracia, a través de la efectiva subordinación de los militares al poder civil.

REFERENCIAS

- Alcântara, Lúcio (PSDB-CE). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 23 de setembro.
- Bolsonaro, Jair (PPB-RJ). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 22 de setembro. Brasil, Presidência da República. Lei Complementar 97 de 09/06/1999.
- Brasil, Presidência da República. Emenda Constitucional 23 de 02/09/1999.
- Brasil, Presidência da República. Decreto 4.735 de 11/06/2003.
- Brasil, Presidência da República. Decreto 3.564 de 17/08/2000.
- Brasil, Presidência da República. Decreto 4.200 de 17/04/2002.
- Brasil, Presidência da República. Decreto 3.466 de 27/05/2000.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2000. Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de posse do Ministro de Estado da Defesa, Geraldo Magela da Cruz Quintão, Brasilia.
- Castro, Celso; D'Araujo Maria Celina. 2001. *Militares e política na Nova República*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Delgado, Paulo (PT-MG). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 23 de setembro.
- Genoíno, José (PT-SP). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 22 de setembro.
- Huntington, Samuel P. 1996. *O Soldado e o Estado. Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.
- Jefferson, Roberto (PTB-RJ). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasilia, 22 de setembro.
- Leonel, Benedito Onofre Bezerra. 1998. Ministério da Defesa. Palestra proferida no IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Universidade Estadual de Campinas, em 14 de maio.

- Oliveira, Eliézer Rizzo de. 2002. *Brasil: O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade*. Research and Education in Defense and Security Studies, Brasília, agosto.
- Pannunzio, Antônio Carlos (PSDB-SP). 1999. Declaración concedida a Adriana A. Marques. Brasília, 23 de setembro.
- Pereira, Mauro César Rodrigues. "As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa. Pensamentos e relatos". *Revista Marítima Brasileira*, Vol. 122. (10-12); 25-54.
- Quintão, Geraldo M. C. 2003. Discurso no Research and Education in Defense and Security Studies, Santiago, outubro.
- Viegas Filho, José. 2004. Discurso na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, outubro.
- _____. 2003. Palestra proferida na Feira de Defesa da América Latina, Rio de Janeiro, abril.

Adriana A. Marques
adri-marques@uol.com.br

Licenciada y Master en Ciencia Política por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Actualmente es estudiante de doctorado de la Universidad de São Paulo (USP).