

Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH*

*The Military Policy of the Rousseff Government:
Reflections on the Conduct of the Armed Forces in the
UPP and the MINUSTAH*

*Política militar do Governo de Rousseff: reflexões sobre
a atuação das Forças Armadas nas UPP e na MINUSTAH*

Suzeley Kalil Mathias
Bruce Scheidl Campos
Leandro Fernandes Sampaio Santos

Fecha de recepción: septiembre de 2015
Fecha de aceptación: marzo de 2016

do
s
s
i
e
r

Resumen

Este artículo busca responder cómo las operaciones de garantía del orden encajan en la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff y cómo tales misiones se relacionan con la implantación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), actual atributo de la seguridad pública del gobierno carioca y, por extensión, el brasileiro. ¿Las misiones de las Fuerzas Armadas brasileñas refuerzan o están en conflicto con la política exterior del país? Para analizar el tema, este texto se divide en tres partes. En la primera se realiza una revisión de la legislación sobre las Fuerzas Armadas brasileñas, así como la política militar que tiene vigencia en este país, planteando las bases teóricas para la comprensión del tema de estudio. Posteriormente se analiza qué son y cómo surgieron las UPP en la ciudad de Río de Janeiro; y finalmente se examinan algunos aspectos de la participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

Descriptores: Fuerzas Armadas; política exterior; política militar; Dilma Rousseff; Unidades de Policía Pacificadora (UPP); MINUSTAH.

Suzeley Kalil Mathias. Doctora en Ciencias Políticas (UNICAMP). Profesora en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Investigadora Pq-CNPq y miembro del Grupo de Estudio de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) Brasil y Venezuela.

✉ suzeley.kama@gmail.com

Bruce Roberto Scheidl Campos. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales por el Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP) y redactor del Observatorio de Política Exterior / GEDES Brasil y Venezuela.

✉ brucescheidl@hotmail.com

Leandro Fernandes Sampaio Santos. Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP) y miembro del Grupo de Estudio de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) Brasil y Venezuela.

✉ leandrof.sampaio@yahoo.com.br

* Texto elaborado dentro del proyecto "Enfrentando la delincuencia organizada transnacional: estudio comparado de las estrategias regionales", bajo la coordinación del doctor Alejandro Chanona Burguete (UNAM). Para su realización, se contó con financiación del CNPq, por medio de la beca Pq-2. Para la versión al español de este trabajo, se contó con la colaboración de Daniela Galli y Ana María Suárez Romero, a quienes agradecemos.

1

Abstract

This article attempts to analyze how operations to guarantee order are represented in the military policy of the government of Dilma Rouseff and how these missions are related to the creation of the Police Pacification Units (UPP) in Brazil. The UPPs are a key attribute of public security of the government carioca in Brazil and by extension the Brazilian state. The question is whether the missions of the Brazilian armed forces reinforce or are contrary to the foreign policy of the Rouseff government? To parse this issue, this article is divided into three parts. This first section analyzes the legal framework that governs the Brazilian armed forces as well as the country's contemporary military policy. This establishes the theoretical basis for the issues analyzed in this article. In the next section we describe the UPPs and why they were created, focusing on the case of Rio de Janeiro. Finally we examine several aspects of the participation of the Brazilian armed forces in the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH).

Keywords: Armed Forces; foreign policy; military policy; Dilma Rouseff; Police Pacification Units (UPP); MINUSTAH.

Resume

O presente artigo busca responder como as operações de garantia da ordem se ajustam à política militar do Governo de Dilma Rouseff e como tais missões se relacionam com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), atual apanágio da segurança pública do governo carioca e, por extensão, do governo federal. As missões das Forças Armadas brasileiras reforçam ou entram em conflito com a política exterior do país? Para analisar o tema, dividiu-se o texto em três partes. Na primeira, se realiza uma revisão da legislação sobre as Forças Armadas brasileiras, assim como da política militar vigente no país, estabelecendo as bases teóricas para a compreensão do tema de estudo. Posteriormente se analisa o que são e como surgiram as UPP na cidade do Rio de Janeiro; e finalmente, são examinados alguns aspectos da participação das Forças Armadas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Descritores: Forças Armadas; política exterior; política militar; Dilma Rouseff; Unidades de Polícia Pacificadora (UPP); MINUSTAH.

La presente investigación se centra en identificar el significado de las legalmente llamadas *operações de garantia da lei e da ordem*¹ dentro de la política militar del Gobierno de Dilma Rouseff en su primer mandato (2011-2014). Para esto, se busca responder a ciertas interrogantes, entre ellas ¿cómo las operaciones de garantía del orden encajan en la política militar del Gobierno de Rouseff?, ¿cómo tales misiones se relacionan con la implantación de las Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), actual atributo de la seguridad pública del gobierno carioca y, por extensión, el brasileiro?, y ¿las misiones de las Fuerzas Armadas brasileras refuerzan o están en conflicto con la política exterior del país?

América Latina es considerada una de las regiones más pacíficas del mundo en términos militares debido a la baja incidencia de las guerras clásicas. En el transcurso del siglo XXI, los países latinoamericanos hicieron esfuerzos que apuntaron a una

1 Operaciones de garantía de la ley y el orden, traducción de Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*.

arquitectura política y estratégica de la construcción del subcontinente como “zona de paz”.² Sin embargo, la región tiene los índices más altos de violencia en el mundo, los que están directa e indirectamente relacionados con la criminalidad (UNODC 2013), especialmente en cuanto a narcotráfico. No obstante, la defensa y la seguridad han ocupado un nivel bajo dentro de las prioridades nacionales en estos países debido a la drástica reducción de las amenazas interestatales (Herz 2010). Siendo así, la violencia criminal asociada con organizaciones nacionales y transnacionales se ha convertido en una preocupación urgente por parte de las instituciones estatales que buscan respuestas políticas eficaces para combatir la delincuencia en diferentes ámbitos, desde el nacional hasta el multilateral, cuyo principal instrumento para este fin es el uso de las Fuerzas Armadas, como en el caso brasileño.

Una mirada a los periódicos de los últimos años muestra que la política militar —aquella dirigida al empleo de las Fuerzas Armadas para cumplir los objetivos de la política de defensa— se resume en las actividades auxiliares³ de las mismas Fuerzas, en especial a la seguridad pública. Esta política militar, teniendo los anuncios de los medios de comunicación como fuente, entra en conflicto con el discurso externo del Gobierno brasileño en materia de defensa, ya que Brasil se ha posicionado contra la propuesta estadounidense del empleo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en las actividades de seguridad interna, articulando con sus vecinos una postura de resistencia a tal sugerencia, con resultados exitosos.⁴ Notar la existencia de un conflicto entre política exterior y defensa no es novedad; ha sido percibida por diferentes estudiosos en el área, como por ejemplo por Saint-Pierre (2006), quien señaló específicamente que la defensa y la política exterior toman caminos paralelos y, por lo tanto, nunca se encuentran.

¿Cuál o cuáles son las explicaciones para esa aparente contradicción? Esa es la pregunta principal que motiva este texto, que busca hacer una revisión de las acciones

2 En 2008 fue creado el Consejo de Defensa Suramericano, que tiene por objetivo la construcción de una “zona de paz” en la subregión y en 2014, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) declaró a la región como “zona de paz”.

3 Además de la seguridad pública, se puede destacar algunas actividades auxiliares ejecutadas por las Fuerzas Armadas: actuación en áreas afectadas por desastres naturales, en situación de emergencia y estado de calamidad; ayuda humanitaria internacional; acciones preventivas y represivas contra los ilícitos transnacionales; apoyo a las comunidades indígenas; apoyo logístico, de comunicaciones, inteligencia y adiestramiento de los órganos federales; apoyo para el Tribunal Superior Electoral; combate a las pandemias y endemias; apoyo para el Ministerio de la Educación; entre otros. Acceso el 9 marzo de 2016.
http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/alte_ad_emir.pdf

4 Durante la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Quito en 2004, el entonces ministro de Defensa de Brasil, José Alencar, en su discurso de apertura expresó su rechazo a las propuestas estadounidenses para aumentar el alcance del rol de las Fuerzas Armadas del continente para actuar como policías contra el crimen organizado y el terrorismo, alegando que es una tarea de la Policía y de las agencias de inteligencia. Después de las discusiones, hubo divergencias entre los dos grupos en relación con el documento final de la conferencia: por un lado, Estados Unidos, Canadá y Colombia apoyaron la propuesta de que las Fuerzas Armadas del hemisferio empezaran a dedicarse a la lucha contra el crimen transnacional en detrimento de las llamadas “amenazas tradicionales”, mientras que el resto de los países latinoamericanos, el grupo liderado por Brasil, propusieron la redacción de un documento que contemplara el mantenimiento de la función tradicional de las Fuerzas Armadas: la defensa de amenazas externas (Torres 2011).

del Gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) en materia de política militar tomando como objeto de análisis, por un lado, el comportamiento del país con respecto a la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y por otro lado, las acciones del Gobierno federal con respecto al tema de la seguridad pública en la ciudad de Río de Janeiro, específicamente las operaciones militares en las UPP.

El análisis de la contradicción indicada exigiría un mayor estudio de los posicionamientos del Gobierno brasileiro en las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio, inauguradas en Williamsburg (Virginia, Estados Unidos) durante el primer Gobierno del expresidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), para luego compararlos con las actitudes en la política militar. Sin embargo, teniendo en cuenta el alcance de este texto, así como la necesidad de entender lo que representan las UPP, dejaremos esta evaluación para otro análisis.

Para llevar a cabo el objetivo planteado, se ha dividido este artículo en tres secciones. En la primera se realiza una revisión de la legislación que apoya la existencia y regula las funciones de las Fuerzas Armadas brasileras, así como la política militar que tiene vigencia en el país. Se ofrece también las bases teóricas necesarias para la comprensión del tema de estudio. Posteriormente se aborda qué son y cómo surgieron las UPP, consideradas por muchos, especialmente por la prensa brasileira, la mejor solución para reducir la violencia en Río de Janeiro. Por último, en la tercera parte se levanta el telón sobre algunos aspectos de la participación de las Fuerzas Armadas brasileras en la MINUSTAH, en un intento de evaluar su relación con la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff.

Militarización y ordenamiento legal: enfoques y definiciones

Se puede decir que el proceso de desmilitarización más reciente en Brasil –cuyo objetivo fue (y continúa siendo) desmontar el régimen burocrático-autoritario (O'Donnell 1990) iniciado en 1964 y principalmente proporcionar nuevas instituciones para el actual régimen democrático– tuvo su más importante punto de partida en la promulgación de la Constitución de 1988. Para los objetivos perseguidos aquí, dos son los temas más importantes: la definición de las funciones y misiones militares, y el establecimiento de normas de seguridad pública que rigen la actividad policial.

En un estudio realizado por Mathias (2004), se afirmó que la edificación del régimen burocrático-autoritario, que duró por lo menos 21 años (1964-1985), se llevó a cabo a través de la militarización de las diversas esferas del Estado. Así, se entiende que:

1. *Militarización* se refiere a la participación física u ocupación de cargos de la administración pública civil por los militares (...)

2. *Militarización* puede ser todavía la realización, a través de las políticas gubernamentales, de las doctrinas defendidas o formuladas por los militares (...)
3. La impresión o transferencia de los valores castrenses para la administración pública también es entendida como *militarización*. En otras palabras, el *ethos* político es equivalente al *ethos* militar (...) (Mathias 2004, 24-25).

Como se puede ver, la militarización es un concepto que permite tomar el régimen político y la participación de los actores, específicamente el actor castrense, como una cuestión de grado, y por tanto a la inversa, verificar el grado de desmilitarización del mismo régimen, lo cual permite evaluar el avance de la democracia. Así, la propuesta es discutir qué grado de desmilitarización se puede visualizar en la seguridad pública en el Brasil actual.

En cuanto al caso de Brasil, Jorge Zaverucha (2008) –para quien la militarización se entiende como un proceso progresivo a través del cual los valores castrenses se aproximan a los valores sociales– enfoca su sistema político como un ejemplo de la hibridación institucional, ya que no se puede afirmar que existe en este país un régimen autoritario o una democracia sólida. Según el autor, este fenómeno resulta de una combinación peligrosa del papel de la defensa nacional con el mantenimiento del orden interno.

Otro elemento de análisis que se incorpora aquí es la hipótesis planteada por Pion-Berlin (2012) acerca del desempeño de las misiones militares. Según el autor, cuando se demanda de los militares el cumplimiento de misiones “fuera de su zona de confort”, puede representar un costo que se traduciría en la negociación de ventajas profesionales de los militares. Cuanto mayor es el control civil sobre el sector castrense, menor es el costo de la negociación. Para Pion-Berlin (2012), en democracias establecidas pedirle a las Fuerzas Armadas que realicen actividades consideradas costosas representa que exista negociación. Esta fórmula propuesta por el autor es fundamental para entender el papel y la anuencia de las Fuerzas Armadas en la política militar del Gobierno de Rousseff, ya que la participación de los militares en las operaciones de garantía de la ley y el orden, como también en la lucha contra la delincuencia y en las misiones de paz, implica la negociación entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas. Siendo así, la hipótesis de Pion-Berlin sirve como una herramienta analítica que permite visualizar y evidenciar la tesis de que la política exterior y la política de defensa están en desajuste pues, pese a que Brasil se posicionó a nivel hemisférico en contra del empleo de las Fuerzas Armadas como fuerza policial, en la práctica el Gobierno de este país hace uso de la milicia para combatir el crimen organizado tanto a nivel interno como externo, tal como se verá en los dos casos investigados en este artículo: las UPP y la MINUSTAH.

La metodología utilizada en esta investigación es tanto cualitativa al tener en cuenta creencias, valores, representaciones, significados, actitudes, entre otros (Mi-

nayo y Sanches 1993) como descriptivo-explicativa al detallar de “forma minuciosa” el proceso en cuestión en un intento de ilustrar, en la forma más completa posible, contextos, situaciones y experiencias de los sujetos a partir de los datos recogidos, para identificar y explicar los factores que contribuyen a la ocurrencia del fenómeno estudiado. De acuerdo con Robert Bogdan y Sari Biklen (1994), la investigación cualitativa se interesa por los procesos permitiendo describir y explicar un determinado fenómeno con profundidad a través de la aprehensión de su significado. Conforme destacan los autores, la investigación cualitativa se preocupa más por la comprensión e interpretación de cómo los hechos y fenómenos se manifiestan, que por determinar las causas de los mismos. Por lo tanto, el principal interés de una investigación cualitativa no es hacer generalizaciones, sino particularizar y comprender los sujetos, los temas y los fenómenos en su complejidad y singularidad. Dicho esto, siguiendo tales componentes metodológicos, se adoptó la hipótesis de Pion-Berlin (2012) para analizar el desempeño de las misiones militares, así como el concepto de militarización para señalar los avances o retrocesos en el proceso democrático en Brasil y las implicaciones para su política militar.

El empleo de las Fuerzas Armadas en los asuntos internos, especialmente en la seguridad pública, fue históricamente recurrente en Brasil, sobre todo bajo la retórica de la “pacificación” a menudo utilizada para respaldar este tipo de empleo. Según Thiago Rodrigues (2013), la palabra pacificación fue acuñada para referirse a las victorias militares sobre aquellos que, de alguna manera, se pusieron contra el poder central, como en los casos de supresión de las revueltas regionales ocurridas en el siglo XIX y el control sobre las poblaciones indígenas a inicios del siglo XX. Así, para el autor, “la tarea de pacificación es tomada por los militares brasileros como parte de su *ethos* y misión”.

Con respecto a la participación castrense como fuerza de contención social, vale recordar que ella fue reivindicada crecientemente por las Fuerzas Armadas. Esta encuentra en el ámbito constitucional su columna vertebral, porque a lo largo de toda la historia, la presión que realizaron sobre las Fuerzas Armadas tuvo éxito en incluir en las Constituciones brasileras las funciones de guardianes de la ley y el orden, representando siempre mayor autonomía castrense (Mathias y Guzzi 2010). En este sentido, en el escenario de la redemocratización a partir de 1985, ocurrió la “transición negociada” (Zaverucha 2008) donde se esperó que el Gobierno democrático hiciera algunas concesiones a los militares, lo que resultó en la continuación de las instituciones autoritarias. Así, el precio de la negociación es mantener cierto grado de autonomía política en las Fuerzas Armadas para asegurar el apoyo del nuevo Gobierno.

Con respecto a la Constitución de 1988, pieza jurídica a la que se atribuye el impulso del proceso de desmilitarización del régimen político brasiler, la definición de las Fuerzas Armadas y sus atribuciones prácticamente repitió las Constituciones

anteriores. En ella, las Fuerzas Armadas mantuvieron sus funciones de garantes de la ley y el orden, como se puede leer en el artículo 142:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, el Ejército y la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, *de la ley y el orden* (Constitución brasilera de 1988, énfasis nuestro).

La imprecisión en la definición de la responsabilidad de ordenar el empleo de militares para garantizar la ley y el orden fue un tema sentido casi inmediatamente después de la promulgación de la Constitución. Por ejemplo, a finales de 1998, un juez local ordenó que las tropas del Ejército fuesen empleadas para controlar una huelga siderúrgica en Volta Redonda (RJ), lo cual resultó en la muerte de tres trabajadores. Con esto, las Fuerzas Armadas pasaron de resistir a actuar en operaciones similares. Sin embargo, solamente el 30 de julio de 1991 salió a la luz la Ley Complementaria 69⁵ que reguló las actividades militares. Esta Ley definió con más precisión quién ordenaría el empleo de las Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que reforzó su jerarquía, pues indicó que el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas es el Presidente de la República, a quien nombró como responsable de ordenar el empleo militar para cumplir actividades explícitas en el artículo 144 de la Constitución, el cual establece que: “La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios (...).” (Constitución brasilera de 1988).

La Ley Complementaria 69 no fue, sin embargo, suficiente para evitar los problemas causados por el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ley y el orden. Para las Fuerzas Armadas, la mayor dificultad ha sido la responsabilidad por los “efectos colaterales” que la actuación en la seguridad pública puede traer, por ejemplo, que un militar sea juzgado en la justicia común y, por lo tanto, responsabilizado criminalmente por la muerte de alguien durante una operación.

La actividad principal de las Fuerzas Armadas para la cual son adiestradas continuamente es la guerra. Según Francisco de Souza (2012), la principal función de las Fuerzas Armadas es mantener la soberanía de un país contra la intervención externa de un enemigo. Las Fuerzas Armadas y la Policía tienen el monopolio de la fuerza física por medio del uso autorizado y legal de un arma. Sin embargo, el autor señala que:

5 Ley Complementaria 69, por la que se dispone sobre las normas generales de organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, Brasil. Diario Oficial del 24 de julio de 1991. Acceso el 17 junio de 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp69.htm

(...) aunque la autorización para el uso de la fuerza sea una característica fundadora de estas dos instituciones, es importante tener en cuenta que la Policía se caracteriza por la ausencia del uso sistemático de la fuerza, mientras que el Ejército prioriza el uso del arma como un instrumento disuasivo por excelencia. Además, la doctrina, armamento, instrucción y formación de la Policía y del Ejército son necesariamente distintos. La Policía no debería aprender o utilizar tácticas de guerra, así como el Ejército no debe enseñar o utilizar técnicas policiales en los contextos urbanos, por ejemplo. Sin embargo, en países como Brasil, las competencias policiales y militares no están completamente definidas (...) (Francisco de Souza 2012, 3).

El agente de seguridad pública debería ser adiestrado y armado para garantizar la libertad de la ciudadanía y no para matar, al igual que preservar la integridad de la ciudadanía que delinque. Esta es una de las formas del Estado de mantener la legitimidad⁶ de su acción, asegurando la vida de sus habitantes. Así, el entrenamiento de la Policía, tanto civil como militar, debe estar enfocado en arrestar a quienes cometen actos criminales y no en matarlos. En este sentido, la victoria de la Policía –diferente de la del soldado– nunca será mostrar el cadáver del oponente, sino por el contrario, atrapar al implicado sano y salvo. No obstante, en Brasil los policías, así como los militares, se centran en la defensa del Estado y no de la ciudadanía.

Aunque la realidad de muchos países latinoamericanos apunta a lo contrario de esta descripción, en Brasil la alta tasa de letalidad que marca la acción de la Policía⁷ da cuenta de que se trata al criminal como un enemigo. Por lo tanto, carecen de sentido las acciones de los gobiernos de algunos Estados brasileños –el principal ejemplo es el gobierno del São Paulo– que promulgan leyes que bonifican a la Policía por actitudes violentas.⁸ Esas acciones desproporcionadas de la Policía son un tema que tarde o

6 Para entender los diferentes tipos de definiciones de legitimidad, los niveles del proceso de legitimación y los aspectos del valor de la legitimidad, consultar Levi (1998). Para un estudio sobre los diferentes grados de legitimidad en las democracias modernas, tanto en los gobiernos de derecha como en los gobiernos de izquierda, consultar Held (2007). En cuanto a la cuestión de la legitimidad en el ámbito internacional, consultar Fonseca (1998).

7 Según las ediciones de 2013 y 2015 del *Anuário brasileiro de segurança pública*, el número de muertes de ciudadanos/as comunes como resultado de la acción policial en Brasil fue de 1803 personas en 2011; 1890 en 2012; y en los años 2013 y 2014 hubo un aumento significativo de este número, ocurriendo 2203 y 3022 muertes respectivamente. En comparación con las cifras de Estados Unidos, las tasas de mortalidad de las personas como resultado de la acción de la Policía es en promedio 4,5 veces menor en Brasil. Acceso el 10 de marzo de 2016.
http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf
http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf

8 En enero de 2014, el gobernador del Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, instituyó el programa de bonos para actividades policiales militares y civiles que tuvieran éxito en la reducción de las tasas de criminalidad. Este bono pudo alcanzar hasta 900 reales brasileños por trimestre. *Folha de S. Paulo*. Acceso el 10 marzo de 2016.
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/09/1513646-com-mudanca-em-programa-estado-sp-pagara-bonus-a-188-mil-policiais.shtml>

Según José Gustavo Marques (2015), la bonificación es una “recompensa” por la “Policía-mártir” que actúa ejemplarmente para reducir las cifras de incidencia criminal en el Estado. Sin embargo, los países donde se han adoptado tales prácticas no tuvieron éxito con esta propuesta porque tenía más puntos negativos que positivos. Por ejemplo, estadísticas maquilladas; concurrencia y desentendimiento interno; desmotivación de funcionarios; injusticia; abuso de poder; formación de milicias o grupos justicieros; descontento de la población; descrédito del gobierno.

temprano llevará al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CD-ONU) a solicitar al país la supresión de su Policía militar (*O Globo* 2012).⁹

La operación que posibilita la garantía de la ley y el orden más relevante y de mayor éxito en la década de 1990, se llevó a cabo durante la reunión Eco-92, en Río de Janeiro. Tal reunión, la primera multilateral después de la Guerra Fría, registró el mayor número de jefes de Estado en el mismo territorio hasta ese momento.¹⁰ En 2004, Brasil no tenía una fuerza nacional de seguridad pública, lo que explica el empleo de las Fuerzas Armadas para eventos de esta naturaleza. Sin embargo, con excepción del primer mandato del Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva,¹¹ las Fuerzas Armadas fueron empleadas en operaciones de garantía del orden público al menos una vez por año. Por lo tanto, el empleo castrense carecía de la necesaria excepcionalidad que la propia ley exigía.

Al mismo tiempo que aumentaba la participación directa de los mandos militares en el control del orden público, crecían resistencias a esta tarea en su interior. Actitud que parecía contradecir el deseo de las Fuerzas Armadas, ya que, como se mencionó, fueron los propios militares los que buscaron la inclusión de la responsabilidad del control social en la Constitución. Zaverucha (2010) destaca que la seguridad nacional y la seguridad pública fueron puestas en el mismo punto, repitiendo la confusión entre estas dos áreas como lo fue en el período de la dictadura. La Constitución de 1988 no cambió la doctrina de la seguridad nacional, mantuvo en el mismo lado la seguridad externa y la seguridad pública. Probablemente los militares querían mantener su histórica función en materia de control social, buscando garantizar autonomía y libertad para actuar cuando lo consideraran necesario, sin que esto fuese etiquetado como una ilegalidad, en un momento en que muchos señalaron que existía una pérdida de identidad militar.

En repuesta a tales demandas, el Ejército reestructuró su 11ª Brigada de Infantería Leve (Campinas, SP) y creó el Centro de Instrucciones de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (Pirassununga, SP), ambos en 2005. Por parte del Gobierno, se trató de reducir las resistencias a través de regulación del empleo castrense en temas de seguridad pública. Así, fueron publicadas las leyes complementarias (LC) 97/1999

Acceso el 10 marzo de 2016.

<https://jus.com.br/artigos/40554/novo-plano-de-acao-do-governo-do-estado-de-sao-paulo-contr-a-violencia-e-o-seu-fundamento-de-bonificacao-pela-meritocracia>

9 Ver *O Globo* 2012. “Países da ONU recomendam fim da polícia militar”. Acceso el 17 junio de 2015.

<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>

10 La reunión incluyó delegaciones de 178 Estados; la Cumbre de la Tierra registró la presencia de 118 jefes de Estado. *Universia Brasil*. Acceso el 10 diciembre de 2008.

<http://www.universia.com.br/materia.jsp>

11 Según Martins Filho, bajo el Gobierno de Lula da Silva “no hubo el uso de las Fuerzas Armadas para controlar los movimientos sociales, solo ocurrió una vez en cinco años. Ahora, él terminó llamando al Ejército (...) para que realizase una misión muy arriesgada, la *Operación Cimento Social, Morro da Providência* (RJ), por motivos político-electoral” (entrevista a Martins Filho, 22 de junio de 2008).

y 177/2004, ambas modificando partes de la LC 69/1991, el Decreto 3897/2001 (que establece las directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas) y el Decreto 6703/2008 (que establece la Estrategia Nacional de Defensa). Entre los muchos reglamentos publicados por el Ministerio de Defensa, se debe incluir en ese mismo proceso las ordenanzas normativas 3461/2013 y 186/2014, ambas entendidas como el punto culminante para proteger a las Fuerzas Armadas de los “efectos colaterales” de su uso como una fuerza de seguridad pública. En tales ordenanzas consta la aprobación de los documentos de garantía de la ley y el orden.¹²

En esos documentos (el segundo contiene correcciones cosméticas en relación con el primero), son definidas las llamadas Fuerzas Oponentes (FOpn) como “personas, grupos de personas u organizaciones cuya actuación compromete la preservación del orden público o la incolumidad de las personas y del patrimonio” (Ministerio de Defensa 2013, 15), mientras la amenaza es entendida como “actos o tentativa potencialmente capaz de comprometer la preservación del orden público o la incolumidad de las personas y del patrimonio, practicado por las FOpn previamente identificadas por la población en general” (Ministerio de Defensa 2013, 16). Las FOpn son clasificadas como:

- a) movimientos u organizaciones;
- b) las organizaciones criminales, las pandillas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas y municiones, grupos armados, etc.;
- c) personas, grupo de personas u organizaciones que actúan como segmentos autónomos o infiltrados en movimientos, entidades, instituciones, organizaciones, provocando o instigando acciones radicales y violentas; e
- d) individuos o grupos que utilizan métodos violentos para imposición de su propia voluntad en función de la ausencia de las fuerzas de seguridad pública policial (Ministerio de Defensa 2013, 29).

La mera mención del conjunto de leyes y reglamentos refuerza la validez de la hipótesis de Pion-Berlin (2012) ya mencionada, es decir, asumir tareas no deseadas representa una negociación con las Fuerzas Armadas que no siempre es fácil. En el caso específico de la seguridad pública, lo más visible fue el logro gradual de autonomía para juzgar la corrección de las acciones de sus miembros en el campo de operaciones. Además, las definiciones que figuran en el documento demuestran que las Fuerzas Armadas continúan viendo a la población, especialmente a los más humildes, con sospecha, y por lo tanto, no muy lejos de ser considerados enemigos internos.

12 Decreto normativo 3461/MD, en el que se dispone sobre publicación de la “Garantía de la ley y el orden”, 19 de diciembre de 2013. Acceso el 17 junio 2015.

http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf
Decreto 7974, por lo que aprueba la estructura regimental y lo cuadro demostrativo de los cargos en la comisión y las funciones de confianza del Ministerio de Defensa, 1 de abril de 2013. Acceso el 17 junio 2015.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm

Las UPP: ¿primer brazo de la política militar?

La conformación legal explica en parte la actitud de los militares sobre su actuación en las actividades de seguridad pública, aunque no aclara la adopción de una política de seguridad pública para la implementación de las UPP y la participación de las Fuerzas Armadas en esas operaciones. En este sentido, se trata de justificar y señalar cómo sucedió esta política.

Dos advertencias son necesarias aquí. En primer lugar, se registra el fracaso del Estado para garantizar los derechos de su ciudadanía. Ese fracaso resulta de la falta de visión de las autoridades, en particular las estatales,¹³ para buscar respuestas a los problemas estructurales que han marcado durante mucho tiempo el sistema de seguridad pública –la división entre la Policía investigativa y la Policía ostensiva; los bajos salarios; las condiciones inadecuadas de las comisarías; la poca especialización de la Policía, entre otros– así como el aumento de la corrupción y la violencia por parte de los agentes estatales y el crecimiento desordenado de las ciudades; situación que fundamentalmente es producto de la desigualdad social que es endémica en la sociedad brasilera, pues las élites quieren mantener a las clases bajas no solo sin dinero, sino también sin acceso a los derechos.¹⁴ Conforme sintetizan Barreira y Botelho (2013):

Con el agotamiento de nuestro ciclo de desarrollo, lo que quedó no fue una sociedad con pretensiones de inclusión y participación popular, sino una democracia hecha para las minorías con el poder de consumo y el control de una población cuya perspectiva de absorción por el sistema productivo es cada vez menor (Barreira y Botelho 2013, 127).

La segunda advertencia se refiere a una de las formas buscadas para vencer la crisis económica que se ha desarrollado en el país. En este sentido, el Gobierno trató de traer hacia Brasil los principales eventos culturales y deportivos, en los cuales hay la tendencia de utilizar a las Fuerzas Armadas de manera integrada y sistemática para garantizar la seguridad.¹⁵ Así, la crisis es cíclica y al mismo tiempo es consecuencia de la incapacidad del Estado para diseñar políticas gubernamentales apropiadas, especialmente en el área de seguridad. Con la adopción de la estrategia de utilizar grandes eventos como una

13 Las unidades federales de Brasil se llaman Estados; por analogía, llamamos “estatal” a lo que es responsabilidad de cada Estado.

14 Dráuzio Varella, oncólogo conocido por sus acciones con la población carcelaria, repite una frase que resume lo mencionado. Según Varella, en Brasil las políticas gubernamentales tienden a ser dirigidas a los pobres, por eso sus resultados son despreciables. Solo aquellas políticas de carácter universal tienen éxito, pues la élite brasilera no ve al pobre como alguien igual. Un ejemplo de política universal es la atención de la salud pública a causa del sida, mientras que un ejemplo de política gubernamental es el control de la natalidad o el embarazo adolescente (entrevista en el programa Roda Viva, TV Cultura, 15 octubre de 2012).

15 Para más detalles, ver:
<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/grandes-eventos>

forma de revertir la crisis, el Gobierno debió crear las condiciones para que el proyecto se convirtiera en realidad. En otras palabras, “vender la ciudad” implica hacer la ciudad vendible (Barreira 2013, 141). Parte de la explicación geográfica de la presencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es también este factor: la ciudad de Río de Janeiro fue elegida como sede de diferentes eventos desde la década de 1990.

El ciclo más reciente de participación conjunta entre la Policía y el Ejército se reinició en diciembre de 2007, cuando este último se instaló en el *Morro da Providência* para garantizar la seguridad del proyecto *Cimento Social*, patrocinado por el Ministerio de las Ciudades, en acuerdo con el Ministerio de Defensa, el cual fue mediado por el conocido político local Marcelo Crivela. Esa operación puede ser considerada la antesala del pacto que hasta hoy sustenta el convenio que asegura la participación militar en la política de seguridad pública carioca. Con esta operación,

(..) se rompió el inestable equilibrio entre las poblaciones de las favelas en su mayoría compuestas por afrodescendientes, en las lomas de Río de Janeiro y la sociedad blanca de la llanura. Eso obligó al Estado, que había estado notoriamente ausente, a desencadenar una “guerra contra el tráfico” —crimen que el Estado dejó establecerse sólidamente en las lomas, guerra que va a afectar fuertemente a las propias poblaciones que pretende proteger (...). Desde 2007 hasta la actualidad, las operaciones combinadas de la Policía con el Ejército se abaten fuertemente en la vida cotidiana de esas comunidades, habitadas principalmente por jóvenes —la mitad de la población tiene menos de 25 años (Alves y Evanson 2013, IX).

Como corolario de la ocupación del Ejército de la *Providência*, el gobierno del Estado de Río de Janeiro desarrolló el proyecto de las UPP. La primera UPP fue instalada en diciembre de 2008, en la favela de Santa Marta, ubicada en el barrio Botafogo en Río de Janeiro. Su creación se inspiró en el modelo de *vigilancia de proximidad*¹⁶ desarrollado en primera instancia en Medellín (Colombia), ciudad visitada por el entonces gobernador fluminense Sérgio Cabral, en 2007 y 2012.¹⁷ Después de la aplicación de las UPP en Medellín, se observó en esta ciudad una reducción en la tasa de homicidios que pasó de 184 por 100 mil habitantes en 2002, a 33,8 por 100 mil habitantes en 2007. Sin embargo, a partir de 2010, ese exitoso ejemplo de la política de seguridad pública comenzó a declinar significativamente, sobre todo con el crecimiento de las cifras de homicidios, llegando a 94,5 por 100 mil habitantes en 2010 (*Folha de S. Paulo* 2 de enero de 2011, en ODEFA 2013b, *Brasil* 37).

16 Conforme el sitio oficial de las UPP, la proximidad es “(...) un concepto que va más allá de la Policía comunitaria y tiene una estrategia basada en la asociación entre el público y las instituciones del área de seguridad pública (...). La pacificación todavía tiene un papel fundamental en el desarrollo social y económico de las comunidades, pues potencializa la entrada de los servicios públicos, infraestructura, proyectos sociales, deportivos y culturales, inversiones privadas y oportunidades”. Acceso el 9 octubre de 2014.
http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

17 Información disponible en el ODEFA (2011, 2013a, 2013b, 2014a y 2014b). Las referencias a los periódicos son consultadas en esos boletines.

No obstante, pese al aumento de la violencia en Medellín, el gobernador Sergio Cabral continuó refiriéndose al modelo colombiano como exitoso. Por ejemplo, en el evento donde el gobernador firmó el convenio para la creación de estaciones de servicio judicial en las favelas pacificadas, en enero de 2011, Cabral dijo: “Esa población que quedó a la buena de Dios durante años tendrá justicia. Si en Medellín es posible ¿por qué no vamos a hacerlo en Río? (Folha de S. Paulo 2011, en OFDA 2013b).

La implantación de las UPP, que totalizó 38 unidades entre diciembre de 2008 y mayo de 2014, es precedida por las operaciones que tienen un gran número de soldados y de equipos de defensa, tanto con la presencia del Ejército –fuerza que históricamente apoyó operaciones policiales– como con la Armada y la Aeronáutica, más las fuerzas policiales de escuadrones de élite, como el Batallón de Operaciones Especiales de la Policía (BOPE). La ocupación de “comunidades” (complejo de favelas) ocurre en dos etapas: la primera es el cercamiento y la segunda es la ocupación (Anacleto 2014). Por lo tanto, queda en evidencia que los títulos adoptados para describir la operación apuntan su carácter bélico, recordando no una acción de seguridad pública, sino de combate, propia de la guerra.

Las operaciones previas a la implantación de las UPP ocurridas entre noviembre de 2010 y junio de 2012, fueron denominadas *Operação Arcanjo*. En esos 19 meses de duración, sucedieron siete *Operações Arcanjo*, en las cuales participaron 8764 miembros de las Fuerzas Armadas. El 5 de abril de 2014, comenzó la *Operação São Francisco* con el objetivo de ocupar el *Complexo da Maré*, en la zona norte de Río de Janeiro. Para la ejecución de esta operación, se utilizaron 2500 soldados del Ejército y de la Armada. Se verifica entonces que el número de efectivos es 40% mayor en comparación con las operaciones realizadas en el *Complejo del Alemão* y de la *Penha* entre 2010 y 2012, que involucraron 1800 militares solo del Ejército. El número de integrantes de las Fuerzas Armadas empleados para la ocupación del *Complexo da Maré* está distribuido en 2050 hombres de la Brigada de Infantería Paracaidista del Ejército y 450 fusileros navales de la Armada. Participaron 200 policías militares de Río de Janeiro, haciendo un total de 2700 hombres en la ocupación.¹⁸

Con respecto a la instalación de las UPP, de las 38 existentes en 2014, 26 de ellas se establecieron después de 2011. Los datos, por lo tanto, indican que creció tanto el número de operaciones como los militares involucrados en ellas. Sin embargo, conforme apunta el Instituto de Seguridad Pública, los homicidios por armas de fuego aumentaron en 2013 en Río de Janeiro.¹⁹ Del mismo modo, aumentaron los deno-

18 Ver Veja (2014).

A pesar de ser pensada como una política gubernamental de seguridad pública de largo plazo, salta a la vista la desproporción en el número de soldados y policías movilizados en la fase de cercamiento que, sabemos, permanece en la ocupación: el número de militares movilizados en la operación es 13,5 veces mayor que el número de policías. Es decir, casi el 93% del total de las fuerzas empleadas.

19 Ver “Balance de las incidencias criminales y administrativas en la ciudad de Río de Janeiro”. Acceso el 19 abril de 2015. www.isp.rj.gov.br

minados *Auto de Resistência*, documento que se produce cuando hay muertes de civiles causadas por las armas de la Policía. Según lo informado por la prensa, en el primer semestre de 2014, considerando únicamente a la *Comunidade de Alemão y Maré*, hubo un incremento del 30,1% del total del número de sucesos en comparación con el primer semestre de 2010. Las autoridades, sin embargo, entienden positivamente este aumento, atribuyéndolo a una mayor libertad de los residentes para registrar los delitos que se producen después de la ocupación de la región (ODFA 2014a).

En resumen, los datos apuntan a la permanencia de la misma situación de inseguridad, al fracaso en la adopción de una política de seguridad ciudadana y al aislamiento de la población más pobre. Se concuerda así con la evaluación de Barreira y Botelho: “El *Complexo do Alemão* actualmente vive un estado de sitio no declarado (...). Los moradores que sufrían con la violencia que siempre ha caracterizado el tráfico, continúan privados de los derechos básicos: prisiones arbitrarias por “desacato” e imposición de restricciones continúan siendo la norma (...)” (Barreira y Botelho 2013, 125). Aunque esta afirmación se refiere al año 2011, es posible afirmar todavía continúa en la actualidad al 2015.

En relación con el comportamiento de los soldados, a pesar de la existencia de la brigada especializada en el entrenamiento para operaciones (GLO), como se mencionó anteriormente, la formación proporcionada no coincide con lo que se espera de un oficial de Policía en los regímenes democráticos. Los militares adoptan la misma actitud en el trato con sus conciudadanos/as como si fueran el enemigo externo, como se anunció en los altavoces de *Alemão* cuando ocurrió la instalación de la *Operação Arcanjo*:

El Ejército está realizando un mandato judicial en el cumplimiento de la ley. Cierre las puertas y ventanas y esperen para recibir orientación. Cuando se le solicite, abra la puerta y actúe con cortesía. Obedezca todas las instrucciones. Cualquier acción contraria será considerada acto hostil y recibirá la respuesta necesaria (Barreira y Botelho 2013, 126).

Un aspecto importante de las operaciones de garantía de la ley y el orden realizadas por las Fuerzas Armadas en el Gobierno de Dilma Rousseff es la corta extensión geográfica en que se han desplegado. Teniendo en cuenta el territorio brasileiro con sus 26 Estados, las Fuerzas Armadas fueron empleadas atendiendo el llamado de los gobernadores tan solo en las ciudades de Salvador (BA) y, como se señaló en Río de Janeiro (RJ). Sin embargo, el continuo aumento de las operaciones de garantía de la ley y el orden apunta a la probabilidad de que las Fuerzas Armadas sean consideradas la mejor solución a los problemas de la seguridad, sin emplear las otras instituciones capaces de reemplazarlas.

En este sentido, las operaciones militares con el fin de pacificar a las comunidades cariocas representan solo una oportunidad para la banalización del uso de las Fuerzas

Armadas, ocasionando un perjuicio a las mismas ya sea en su formación –porque sufren un proceso de desprofesionalización en la medida en que hay un visible desajuste entre las misiones para las cuales son formadas y las que realmente realizan–, como en su relación con la sociedad. Por un lado, la clase media que no está bajo el yugo de las botas militares sigue apoyando sus acciones, mientras por otro lado, las fuerzas militares pierden legitimidad frente a la población de las lomas al equipararse a las fuerzas policiales, con lo cual deterioran la reputación tan cuidadosamente alimentada de “guardianes de la nacionalidad”.

MINUSTAH: el otro brazo de la política militar

En el análisis de la política de defensa del Gobierno de Dilma Rousseff, centrada en el empleo de las Fuerzas Armadas en las acciones de seguridad pública principalmente en el contexto de las UPP, debe ser introducida la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), comandada militarmente por Brasil desde su implantación en 2004.

La MINUSTAH empezó tras la aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1542²⁰ bajo el mando militar de Brasil, país que contribuyó con el mayor contingente cuando se inició el desplazamiento efectivo de tropas desde junio de 2004. Brasil asumió tal rol apuntando a un mayor protagonismo en las cuestiones internacionales, con el fin de reafirmar su capacidad de negociación para demostrar a los sectores internacionales que es un líder confiable en la región americana. Con eso, ha buscado convencer a las naciones reticentes sobre la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y así conquistar para el país un asiento permanente en este organismo (Lamas 2004, 2). Esta búsqueda del protagonismo internacional a través de la demostración de la madurez del país fue una de las acciones más enfatizadas por el Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

La actitud de mostrar altivez en la escena internacional continuó siendo objetivo de la administración de Rousseff (2011-2014). Sin embargo, la coyuntura a lo largo de su mandato fue muy diferente. Es preciso señalar que la misión en Haití estaba siendo cuestionada incluso antes de los trágicos acontecimientos de enero de 2010, cuando un devastador terremoto asoló al país. En ese momento, la ONU se preparaba para la retirada gradual de la MINUSTAH. Sin embargo, con la destrucción causada por este fenómeno natural –hubo desorganización de las propias tropas que conformaban la Misión, una entrada también desordenada de diferentes organizaciones de la sociedad civil (ONG) y adicionalmente, para coronar la tragedia, el país fue

20 Acceso el 4 abril de 2015.
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

contaminado por el cólera—,²¹ el término de la Misión fue aplazado más una vez. De acuerdo con el documento que le dio origen, la MINUSTAH debía durar tan solo seis meses; no obstante, por la constante renovación de su mandato ha permanecido por más de diez años.

Teniendo en cuenta únicamente los efectivos militares de los 21 países que participan en la Misión con el envío de tropas, datos oficiales de la MINUSTAH (ONU 2015) informan que en 2004 estos alcanzaron 6700 soldados —de los cuales 1200 eran brasileños—, llegando a 8940 soldados en 2010, para luego reducir a 4618 soldados a finales de 2013. Aunque el volumen de soldados sigue siendo grande, los datos indican que, al mismo tiempo, a pesar del terremoto, la ONU continúa con la intención de una desmovilización gradual de las tropas.²²

La hipótesis de Pion-Berlin (2012, 638) con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz de la ONU cobra sentido al sugerir que ellas cumplen tales misiones con gran eficacia y sin mayores costos, precisamente porque sienten que esta es la principal función para la cual fueron entrenadas. Esto, aunque no se trate de una guerra convencional sino de una movilización para combatir una amenaza que podría poner en riesgo la seguridad internacional. Siguiendo otros expertos, Daniel Zirker (2005) sostiene que la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz es un mecanismo importante para promover la subordinación de estas a los civiles en los países recientemente democratizados. A esta misma conclusión llegaron Mathias y Vales (2010), en un estudio realizado para el caso uruguayo, en el cual sostienen que participar en las misiones de paz promovidas por la ONU es un medio eficiente para promover la subordinación militar a los civiles y, por lo tanto, para impulsar la consolidación de la democracia.

Es importante recordar que cuando se dio la aprobación de la presencia brasileña en la MINUSTAH por el Congreso Nacional, hubo mucha resistencia, básicamente por dos motivos. La principal razón se refería a la naturaleza misma de la MINUSTAH, pues esta Misión fue aprobada con base en el capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas,²³ mientras que la legislación brasileña prohíbe el uso de la fuerza que no sea en legítima defensa, habiendo juristas que entienden que cualquier acción ofensiva de las tropas brasileñas es ilegal. En razón de eso, muchos pasaron a solicitar

21 Ver *O Globo* 2014. “Terremoto, cólera e avanços limitados marcam década da MINUSTAH no Haiti”. Acceso el 20 abril de 2015.

<http://oglobo.globo.com/mundo/terremoto-colera-avancos-limitados-marcam-decada-da-minustah-no-haiti-12370432#ixzz3XtDKXINq>

22 Para efectos comparativos, la ONU indica los siguientes efectivos policiales en la MINUSTAH: 1622 en 2004; 4391 en 2010; y 2601 en 2013. Acceso el 21 abril de 2015.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>

23 Este capítulo se denomina “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, el cual atribuye al Consejo de Seguridad la competencia para determinar la existencia de amenaza de la paz, ruptura de la paz o acto de agresión. Asimismo, le permite recomendar o decidir cuáles son las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Acceso el 20 abril de 2015.

<http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>

un capítulo VI y medio, para legitimar la acción de la ONU (Bigatão 2009).²⁴ Por otro lado, muchos parlamentarios entendieron que Brasil necesitaba resolver sus propios problemas internos, por lo que la participación militar era una exigencia constante como auxiliares en el desarrollo, así como en los proyectos sociales priorizados por el Gobierno de Lula. Evidentemente se enfatizaba las actividades subsidiarias de las Fuerzas Armadas, jamás centrándose en su misión de defensa como tal.

Para superar la resistencia, el propio Gobierno comenzó a utilizar como argumento que su principal objetivo era la demostración de una madurez de Brasil en la escena internacional, con lo cual logró enviar soldados a Haití como también asumir el mando de las fuerzas de paz. En contraste, la Misión exigía de los soldados capacidad para actuar en las áreas urbanas densamente pobladas y altamente inseguras por causa de pandillas y grupos criminales. La Misión también solicitaba mayor atención humanitaria a la ciudadanía que tenía problemas de falta de saneamiento básico y de salud pública, justificando el número de soldados especializados en el área de salud llamados a participar en la Misión.

Conforme apunta Souza Neto (2012), la MINUSTAH conserva una peculiaridad porque es una Misión compleja en un ambiente de violencia urbana generalizada. Esto requiere que el contingente sea bien entrenado debido a la configuración predominantemente urbana y con gran población civil. De acuerdo con Francisco de Souza (2012, 20), los militares seleccionados para actuar en esta Misión fueron entrenados por la Policía militar, para contener las milicias urbanas y pandillas juveniles. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas podrían asumir tareas de Policía urbana de manera más eficaz.

Según Zaverucha (2008), las Fuerzas Armadas se han preparado para desempeñar un papel creciente en la seguridad de Río de Janeiro y las tropas están siendo entrenadas en Haití para este propósito. Se pasó así a utilizar un discurso en el que Haití podría funcionar como un laboratorio para el entrenamiento de los militares en el territorio brasileño²⁵ realizando tareas subsidiarias, con lo cual se colocó la garantía de la ley y el orden por delante del entrenamiento para la defensa nacional. Es la creencia en esa justificación lo que se imputa en este artículo, es decir, considerar que se ha logrado una victoria, aunque sea parcial, a las resistencias (y reticencias) internas

24 De acuerdo con la ONU, "Aunque el término 'mantenimiento de la paz' no se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, el Segundo Secretario General de las Naciones Unidas encontró una forma de definirlo dentro del marco de la Carta, diciendo que el mantenimiento de la paz entra en el Capítulo VI y medio" de la Carta. Es decir, en algún punto entre los métodos tradicionales para resolver disputas pacíficamente (señalados en el capítulo VI), y las acciones de mayor fuerza basadas en el consentimiento (contenidas en el capítulo VII)". Acceso el 21 abril de 2015. <http://www.un.org/es/events/peacekeeping60/60years.shtml>

25 Ver Marsilea Gombata. 2014. "Haiti serviu como laboratório para a política de UPPs". *Carta Capital*. Acceso el 23 de febrero de 2016. <http://www.cartacapital.com.br/internacional/haiti-serviu-como-laboratorio-para-a-politica-de-upps-7604.html> Este asunto también fue analizado por Harig (2015b) en un artículo titulado "Peacekeeping in Haiti: a Laboratory for Pacification in Rio de Janeiro?" Acceso el 23 de febrero de 2016. <https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>

existentes en las Fuerzas Armadas de formar parte de las políticas gubernamentales de seguridad pública. Christoph Harig (2015a) resume esta idea afirmando que, a pesar de la participación de los militares en la pacificación de las favelas, ellos no han sido inspirados solamente en la MINUSTAH, sino también en las experiencias previas en el ámbito interno. En este sentido, las Fuerzas Armadas hacen claramente el uso de su papel de garantizar la ley y el orden en Haití, lo cual ha servido también para refinar y perfeccionar doctrinas y tácticas de esta naturaleza. Harig sostiene que las habilidades adquiridas en las misiones tienen una relevancia y utilidad mayor en el ámbito doméstico brasileiro que en las operaciones de paz de la ONU, ya que la MINUSTAH llegará a su fin en un futuro próximo (Harig 2015a, 158).

Según Rodrigues y Brancoli (2012), los militares brasileiros en Haití atribuyen como factor de mayor peso para el éxito de la Misión la proximidad cultural entre los dos países. Eso habría provocado consecuencias inesperadas y controversias, tanto políticas como sociales, respecto al uso potencial de la experiencia militar adquirida en las favelas haitianas para las misiones internas en contextos similares en Brasil.²⁶ Esa relación se comprobó en una evaluación que realizó el periódico *O Estado de S. Paulo*, en la cual se sostiene que el Gobierno brasileiro consideró a la MINUSTAH exitosa al contribuir a garantizar la seguridad del país, debido a la experiencia adquirida en el desmantelamiento de pandillas y recuperación de territorios dominados por grupos delincuenciales. De manera que el conocimiento acumulado en Haití podría ser utilizado en las favelas de Río de Janeiro (ODFA 2013a). Un ejemplo concreto de esto fueron las declaraciones en 2011 del General Adriano Pereira Junior, del Comando Militar del Este, para quien los cambios en los contingentes militares que serían enviados a Haití se debían a la prorrogación de tropas en el *Complexo do Alemão* y en la *Penha*, en Río de Janeiro.

El General Pereira Junior sostiene que las necesidades internas se superpusieron a los compromisos de Brasil en Haití y, por lo tanto, se exigía que el contingente retornarse de Haití, que ya estaría capacitado para actuar en las acciones de pacificación en Río de Janeiro (ODFA 2011). Tal orientación se hace aún más clara en el discurso del General Roberto Escoto, comandante de las operaciones de la fuerza de pacificación del *Complexo da Maré*, quien comparó la ocupación de esa comunidad con la coordinación de la MINUSTAH en Haití, declarando que la acción en Río de Janeiro era más complicada e involucraba mayores riesgos que la Misión en ese país. Según el General Escoto, las facciones de *Maré* están mejor equipadas y son más numerosas que las pandillas en Haití, atribuyéndoles mayor nivel de peligrosidad, por lo que considera que el Ejército brasileiro está preparado para actuar en actividades de seguridad pública (ODFA 2014b).

26 Acceso el 5 abril de 2015.
<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences>

Por lo tanto, el discurso oficial tanto del Gobierno en sus diferentes ámbitos (Ejecutivo, Judicial o Legislativo) y niveles (federal o provincial), como de los medios castrenses, revela una relación directa entre la política gubernamental formulada para las UPP, en la cual las Fuerzas Armadas son empleadas internamente, y la MINUSTAH, en la cual el brazo armado del Estado actúa externamente como un instrumento de política exterior para la proyección de Brasil en el mundo. Es casi transparente la relación directa que se da entre un proyecto y otro, tanto en el empleo de las Fuerzas Armadas como en el diseño de una política militar en que la actividad del brazo de la política exterior (MINUSTAH) se convierte en simple medio (herramienta de adiestramiento) para una actividad subsidiaria e interna (la fuerza de pacificación). Sobre esta cuestión, vale repetir las palabras de Rodrigues y Brancoli (2012), “en este caso concreto, habría un doble empleo de los militares –preparados tanto para misiones de paz multidimensionales, como la MINUSTAH, cuanto para misiones de seguridad pública en Brasil” (Rodrigues y Brancoli 2012).

Las UPP, sin embargo, no son solamente la síntesis de la política militar del Gobierno brasileiro. A pesar del fracaso del modelo en Colombia, de las numerosas denuncias de los expertos en seguridad pública sobre la falta de horizonte del proyecto y de su alcance limitado –es solo una forma de “maquillar” el producto (ciudad) que se quiere vender–, como de la persistencia en el crecimiento de los niveles de violencia y corrupción de la Policía, el gobierno de Río de Janeiro sigue insistiendo en que esta es una buena política gubernamental de seguridad pública destacando la integración de militares y policías en este modelo. Por tal motivo, se buscan acuerdos para la exportación de este proyecto, un ejemplo de ello es el acuerdo de cooperación bilateral entre el gobierno de Río de Janeiro y Haití. Este fue firmado el 24 de mayo de 2013 por Sérgio Cabral, actual gobernador de Río de Janeiro, y el Primer Ministro haitiano Laurent Lamothe, acuerdo que tiene por objetivo fomentar el intercambio de conocimientos y técnicas entre la Policía carioca y la Policía Nacional de Haití, en áreas como estrategias de intervención, pacificación y policía de proximidad.²⁷ En ese proceso, en enero de 2014, oficiales de la Policía Nacional de Haití visitaron y conocieron las UPP de Río de Janeiro.²⁸

A través de ese análisis, es posible afirmar que, en términos de política militar, el primer mandato de la Presidenta Dilma Rousseff acabó por consolidar una práctica de política subsidiaria –el empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública–, históricamente orientada y constitucionalmente garantizada, tornándola preponderante durante su Gobierno. Esa preponderancia se implementó de dos formas. La primera fue la progresiva y repetitiva acción de ofrecer y autorizar el servicio

27 Acceso el 5 abril de 2015.

<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/governo-do-rio-e-do-haiti-assinam-acordo-de-cooperacao-entres-suas-policia/CP>

28 Acceso el 5 abril de 2015.

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/forca-nacional-do-haiti-conhece-upp-no-rio>

de las Fuerzas Armadas para combatir la violencia en las ciudades brasileras (más específicamente, en Río de Janeiro) como una forma de intervenir en el campo de la seguridad pública, la cual es competencia exclusiva de la esfera provincial de acuerdo con la Constitución de 1988. La segunda forma fue la relación directa que se estableció entre esta práctica política y el envío de las Fuerzas Armadas brasileras a la MINUSTAH, la cual originalmente fue una participación instrumentalizada por el servicio exterior de proyección de Brasil en el escenario internacional (Vigevani y Cepaluni 2007, 303).

Palabras finales, pero no conclusivas

En este artículo fueron propuestos dos instrumentos para evaluar la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff. Por un lado, se presentó lo que se entiende por militarización y, por otro lado, se analizó la hipótesis de Pion-Berlin sobre los costos del ejercicio de misiones no primarias por las Fuerzas Armadas. Como resultado de este ejercicio de falseamiento, se puede decir que la hipótesis de Pion-Berlin se confirmó. Considerando las reflexiones presentadas, se entiende que los instrumentos son adecuados para iluminar partes del problema que se está evaluando. Tomando cada una de las dimensiones tratadas, no es exagerado decir que hubo un proceso de profundización de la militarización en el ámbito de la seguridad pública, no solo con mayor presencia física de las Fuerzas Armadas en regiones específicas del territorio nacional brasiler, sino principalmente por la transferencia al ciudadano/a de la misma lógica de comportamiento frente al enemigo, es decir, el *ethos* transfiriéndose a la Policía.

En relación con el modelo presentado por Pion-Berlin, se discutió su pertinencia a lo largo de este texto. Al observar el ordenamiento jurídico dirigido a las Fuerzas Armadas, y particularmente, la regulación de las operaciones de garantía de la ley y el orden, se constata que probablemente hubo un proceso de negociación entre el Gobierno de Brasil y las Fuerzas Armadas en el que estas últimas obtuvieron las garantías exigidas para actuar con bastante autonomía en el área de la seguridad pública; razón por la cual, las poblaciones de diversas comunidades de Río de Janeiro se sienten sitiadas. Por lo tanto, a partir de la discusión presentada, se puede decir que, en el ámbito de la política militar del Gobierno de Rousseff, hubo una profundización de la militarización en el campo de la seguridad pública, representada por una mayor presencia de las Fuerzas Armadas en las actividades policiales cotidianas. Incluso se puede decir que su política militar, es decir el empleo de las Fuerzas Armadas, se resume en el cumplimiento de las misiones en el ámbito de la seguridad interna. En este sentido, aun cuando la actividad primaria del sector defensa es la actuación militar externa, en el caso de la política militar del Gobierno de Rousseff, esta se resume al

entrenamiento para la garantía de la ley y el orden, como lo demuestra la participación en la MINUSTAH.

En resumen, siguiendo lo que muchos especialistas señalan, este estudio parece confirmar que la política exterior y la política de defensa, consideradas a través de su aplicación cotidiana como política militar, son como la metáfora de Saint-Pierre (2006), dos caminos paralelos que nunca se encuentran. En tal sentido, en líneas generales este trabajo se ha propuesto analizar la relación entre la política militar y la política exterior de Brasil, y a partir de esto, aportar en la profundización de la democracia y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños. Teniendo en cuenta el discurso brasileiro, se confirma el desajuste entre lo que se define como la política exterior y la política de defensa en el ámbito de la aplicación militar ya que, si bien en los foros internacionales se sostiene que los militares no deben tener misiones de Policía, en el ámbito interno se hace una apología de la política de seguridad, representada por la asociación entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales, y corroborada en el modelo de las UPP cariocas. Sin embargo, en lo que se refiere al análisis empírico de esta relación, el desafío es realizar, más adelante, una investigación utilizando los documentos originales de las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio.

Bibliografía

- Alves, Maria Helena Moreira y Philip Evanson. 2013. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: UNESP.
- Anacleto, Sidraque David M. 2014. "O Estado democrático e a violência simbólica. As Forças Armadas no Complexo do Alemão e da Penha, em 2010, no Rio de Janeiro". En *Judicialização da política e democracia*, organizado por Julia M. Ximenes, 71-105. Brasília: IDP.
- Barreira, Marcos. 2013. "Cidade olímpica: sobre o nexos entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro". En *Até o último homem*, organizado por Felipe Brito y Pedro Rocha de Oliveira, 129-168. São Paulo: Boitempo.
- Barreira, Marcos y Maurilio Lima Botelho. 2013. "O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. Notas para uma reconstituição da exceção urbana". En *Até o último homem*, organizado por Felipe Brito y Pedro Rocha de Oliveira, 115-128. São Paulo: Boitempo.
- Bigatão, Juliana P. 2009. "Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990". Tesis para Maestría en el Programa de Posgrado Interinstitucional (UNESP / UNICAMP / PUCSP) en Relaciones Internacionales, San Tiago Dantas. São Paulo.

- Bogdan, Robert C. y Sari K. Biklen. 1994. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora.
- Fonseca, Gelson. 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Francisco de Souza, Luís Antonio A. 2012. "Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil". Ponencia presentada en el 36 Encuentro Anual de ANPOCS. Águas de Lindoia, octubre.
- Harig, Christoph. 2015a. "Synergy Effects between MINUSTAH and Public Security in Brazil". *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies* 3 (2): 142-168.
- _____. 2015b. "Peacekeeping in Haiti: a Laboratory for Pacification in Rio de Janeiro?". Acceso el 23 de febrero de 2016.
<https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>
- Held, David. 2007. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Herz, Mônica. 2010. "Segurança internacional na América do Sul". En *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, organizado por João Paulo Soares Alsina Júnior, Nelson A. Jobim y Sergio W. Etchegoyen, 331-343. Río de Janeiro: FGV.
- Lamas, Bárbara Gomes. 2004. "O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU". Acceso el 30 abril de 2015.
http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NO-TIC20050802162358.pdf?PHPSESSID=cd6151fe74e83d937e-4839f7b955025d
- Levi, Lucio. 1998. "Legitimidade". En *Dicionário de política* 1, coordinado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, 675-679. Brasília: UNB.
- Marques, José Gustavo. 2015. *Novo plano de ação do governo do Estado de São Paulo contra a violência e o seu fundamento de bonificação pela meritocracia*. Acceso el 10 de marzo de 2016.
<https://jus.com.br/artigos/40554/novo-plano-de-acao-do-governo-do-estado-de-sao-paulo-contr-a-violencia-e-o-seu-fundamento-de-bonificacao-pela-meritocracia>
- Mathias, Suzeley Kalil. 2004. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: UNESP.
- Mathias, Suzeley Kalil y André Cavaller Guzzi. 2010. "Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 25 (73): 41-57.
- Mathias, Suzeley Kalil y Tiago Pedro Vales. 2010. "O militarismo no Uruguai". *História (São Paulo Online)* 29 (2): 50-70. Acceso el 5 de abril de 2015.
<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a04.pdf>

- Minayo, Maria Cecília de S. y Odécio Sanches. 1993. “Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?” *Cadernos de Saúde Pública* 9 (3): 239-262.
- Ministerio de Defensa. 2013. *Garantia da Lei e da Ordem*. Acceso el 17 junio 2015. http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf
- Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas (ODFA). 2014a. “Informe Brasil 35”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- _____. 2014b. “Informe Brasil 12”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- _____. 2013a. “Informe Brasil 45”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- _____. 2013b. “Informe Brasil 37. Período 12 al 18 de octubre”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- _____. 2011. “Informe Brasil 27”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- O’Donnell, Guilherme. 1990. *Análise do autoritarismo burocrático*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- O Globo. 2012. “Países da ONU recomendam fim da polícia militar”. Acceso el 17 junio de 2015. <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. “Troop and Police Contributors Archive (1990-2014)”. Acceso el 21 abril de 2015. http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml
- Pion-Berlin, David. 2012. “Cumprimento de missões militares na América Latina”. *Varia Historia* 28 (48) (julio-diciembre): 627-643.
- Rodrigues, Thiago. 2013. “Drug-Trafficking and the Militarization of Public Safety in Mexico and Brazil: Comparative Perspectives”. Acceso el 30 mayo de 2013. https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_perspectives
- Rodrigues, Thiago y Fernando Brancoli. 2012. “Brazil’s South-South Humanitarian Actions: Paradigm Shifts and Domestic Consequences”. Acceso el 5 de abril de 2015. <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>
- Saint-Pierre, Héctor. 2006. “Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional LASA. San Juan, 15-18 mayo.

- Souza Neto, Danilo Marcondes. 2012. "O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH". En *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, organizado por Kay Michael Kenkel y Rodrigo Fracalossi de Moraes, 243-267. Brasília: IPEA.
- Torres, Sthefane M. 2011. "As conferências de Ministros da Defesa das Américas - Interesses brasileiros versus interesses norte-americanos". Tesis para Maestría en el Programa de Posgrado Interinstitucional (UNESP / UNICAMP / PUC-SP) en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. São Paulo.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2013. "Global Study on Homicide 2013. Trends / Contexts / Data". Acceso el 23 febrero de 2016. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- Veja. 2014. "Exército e Marinha ocuparão Complexo da Maré neste sábado". Acceso el 10 octubre de 2014. <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/exercito-e-marinha-ocupacao-complexo-da-mare-neste-sabado>
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional* 29 (2): 273-335.
- Zaverucha, Jorge. 2010. "A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas em atividades de segurança pública". En *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada 2*, organizado por Roberot Kant de Lima, Lucía Eilbaum y Lenin Pires, 11-50. Río de Janeiro: Garamond.
- _____. 2008. "The 'Guaranteeing Law and Order Doctrine' and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security". *Nueva Sociedad* 213: 128-146.
- Zirker, Daniel. 2005. "Property Rights, Democratization and Military Politics in Brazil". *Journal of Political and Military Sociology* 33 (1): 125-139.

Documentos

Legislación brasileira

- Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Distrito Federal: Senado Federal.
- Ley Complementaria 69. Diario Oficial del 24 de julio de 1991. Acceso el 17 junio de 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp69.htm