

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 1 | 2016

*Pensar defesa na América Central: o caso  
nicaraguense e os dilemas regionais*

Fred Maciel

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## **PENSAR A DEFESA NA AMÉRICA CENTRAL: O CASO NICARAGUENSE E OS DILEMAS REGIONAIS**

Fred Maciel<sup>1</sup>

**Resumo:** A segunda metade do século XX na América Central foi palco de consideráveis transformações nos campos político e social. A virada do século deu continuidade ao conturbado e heterogêneo período de transição na região. Nesse contexto, um setor merece destaque por sua relevância na organização político-institucional centro-americana: o de defesa e segurança. Sabe-se que a presença e uso dos militares foi recorrente no amparo às forças políticas, especialmente na Nicarágua, onde a participação castrense destacou-se desde a ditadura somozista até a transição pós-sandinista. Desse modo, no presente estudo, pretendemos analisar tal temática em torno de suas questões mais recentes, perpassando pelo atual panorama da defesa nicaraguense e centro-americana, bem como de seus dilemas, discussões e problemáticas. Na vigente busca pela democratização no istmo, pensar as esferas de defesa e segurança mostra-se uma necessidade.

**Palavras-chave:** Defesa, Segurança, América Central, Nicarágua.

### **THINK THE DEFENSE IN CENTRAL AMERICA: THE NICARAGUAN CASE AND THE REGIONAL DILEMMAS**

**Abstract:** The second half of the 20th century in Central America was the scenario of large changes in the political and social fields. The turn of the century continued the troubled and heterogeneous transition period in the region. In this context, a sector deserves attention for its relevance in the Central American political and institutional organization: the defense and security. It is known that the presence and use of the military in support to political forces was recurrent, especially in Nicaragua, where military participation stood out from the Somoza dictatorship to post-Sandinista transition. Thus, in this article, we intend to analyze this theme around their most recent issues, passing by the current panorama of the Nicaraguan and Central American defense, and its dilemmas, discussions and problems. In the current quest for democratization in the isthmus, think the defense and security spheres proves to be a necessity.

**Keywords:** Defense, Security, Central America, Nicaragua.

---

<sup>1</sup> Doutorando em História (FCHS - Unesp/Franca). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Grupo de Pesquisa: Intelectuais e Política nas Américas (IPA). Email de Contato: fredmaciel06@gmail.com

## Introdução

A América Latina, em especial a América Central, foi cenário de importantes e consideráveis mudanças políticas na segunda metade do século XX. A transição de regimes autoritários e a (re)democratização foram quadros recorrentes nos países do istmo. Inseridas nesse contexto estão as questões das Forças Armadas e dos militares. Sabe-se que na região o uso das Forças Armadas em funções políticas e de consolidação de regimes e opções político-sociais foi constante. Para os cientistas políticos Alain Rouquié e Stephen Suffern (2009), a influência militar na América Latina esteve associada ao aparecimento dos Estados nacionais; ou seja, as instituições militares se conformaram à imagem das suas nações, refletindo as particularidades e complexidade do Estado (ROUQUIÉ; SUFFERN, 2009: 200). Portanto, percebe-se um ajustamento das Forças Armadas à evolução do Estado. Nesse sentido, o estudo das instituições militares contribui à compreensão do quadro político, social e cultural latino-americano, uma vez que a participação militar permeia quase toda sua história. De acordo com o grau de inserção social e estatal, as Forças Armadas muitas vezes refletiram as configurações sociais e os modelos de desenvolvimento da América Latina. Como ressalta o historiador Manuel Domingos Neto (2005: 01):

O militar, tendo ou não a exata dimensão de seu papel, interfere direta e indiretamente, de forma explícita ou encoberta, nas relações sociais, na economia e na cultura. O militar está presente na modelagem de instituições, na configuração e na dinâmica do poder político; é decisivo na delimitação de fronteiras territoriais e, em boa dose, responsável pelo desenho do cenário internacional.

Na América Latina a presença militar parece amalgamada com a história do continente (SAINT-PIERRE, 2002: 109), numa relação de interdependência na compreensão de questões referentes aos campos de estudo relacionados a esta região. Não obstante, tal temática ainda é pouco estudada, especialmente para a América Central. Assim, existe um vasto campo carente de pesquisas na área de Defesa e Segurança, que envolvam os temas das Forças Armadas ou das relações entre militares e civis. Desde a conquista militar do continente e perpassando pelas guerras de independência e revolucionárias, fica evidente que “as Forças Armadas fizeram [e ainda fazem] parte inextricavelmente ativa da história latino-americana (SAINT-PIERRE, 2002: 110)”.

Na Nicarágua, o último terço do século XX foi igualmente marcante em sua história. Transformações políticas e sociais significativas neste país centro-americano

mudaram a realidade do mesmo e trouxeram uma atenção internacional relevante para o cenário latino-americano. Após mais de quatro décadas de regime autoritário, a capital Manágua era tomada por tropas guerrilheiras, fruto de um intenso combate insurrecional guiado pela Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) desde meados da década de 1960. A partir desse momento, um período de esperanças compartilhadas pela população como um todo se iniciava, com perspectivas de mudanças na vida da sociedade nicaraguense após o fim da ditadura comandada pela família Somoza. A dissolução da Guarda Nacional (força armada pretoriana a serviço dos Somoza e de seus interesses) e sua substituição por um exército composto basicamente por combatentes populares oriundos da guerrilha (Exército Popular Sandinista – EPS) marcou a institucionalização da força armada popular, ou melhor, da força armada popular associada ao sandinismo e à FSLN, recém-ascendida ao poder. Da mesma forma, a posterior transformação do EPS em uma força nacional, regular e profissional na década de 1990 foi símbolo do processo de reconversão do setor de defesa no país, abrindo o debate para questões vinculadas à área, entre elas as relações civis-militares e o controle civil e democrático sobre as Forças Armadas, por exemplo.

Nesse sentido, tendo como referência tal período de transição centro-americana, buscaremos analisar os campos temáticos da Defesa e Segurança em suas questões mais recentes para a região. O foco será no caso nicaraguense, exemplo das inúmeras transformações político-sociais do período e palco, assim como nos outros países da região, do surgimento das “novas ameaças” em referido ambiente da defesa e segurança. Juntamente com a revisão de efetivos e armamentos, emergiu também a necessidade de rever o rol funcional das Forças Armadas como um todo, o que exige uma discussão mais profunda centrada não apenas no controle civil em assuntos militares, mas igualmente na distinção entre defesa e segurança interna. Desse modo, através da discussão das definições políticas, relações hemisféricas, marcos legais e parâmetros locais concernentes à temática da defesa, visaremos elucidar o panorama atual das relações entre Forças Armadas, sociedade e Estado na América Central, especialmente na Nicarágua. A agenda da defesa na região ainda carece de maiores discussões, mostrando-se inconclusa tanto para os setores estatais quanto para os acadêmicos. Portanto, tentaremos trazer mais elementos e contribuir com tal debate.

### **As inseguranças na América Latina**

O cenário latino-americano é historicamente caracterizado pela heterogeneidade e pela multiplicidade (de grupos sociais, opções políticas, programas governamentais e demandas nacionais). O século XX na região foi palco de regimes autoritários (na maioria dos casos, de caráter militar) e de limitada participação da sociedade em geral nas esferas de decisão política. Em consonância com tal quadro, era de se esperar que o campo da Defesa e Segurança fosse marginalizado e praticamente esquecido nos programas políticos dos setores no poder. Uma vez que o passado violento e autoritário deixou marcas consideráveis na sociedade, principalmente pela repressão e uso extensivo da força, as Forças Armadas e seus assuntos correlatos pareciam exclusivamente de responsabilidade dos próprios militares, com nenhuma ou limitadíssima participação de outros setores sociais na discussão de ditos temas. Dessa forma, a criação de uma agenda de Defesa que envolvesse uma abertura do setor e um controle democrático do mesmo esteve longe das preocupações prementes dos governos.

Na América Central, mesmo com as transições políticas da segunda metade do século, pouco se avançou na questão. Contudo, as mudanças, ainda que pequenas, mostram-se importantes no processo de redemocratização da região. Como anteriormente indicado, um novo contexto de segurança hemisférica surgiu a partir dos anos 90. Fatores como o fim dos regimes autoritários e militares, a acelerada integração econômica, a superação de conflitos internos e a busca pelo fortalecimento do modelo democrático formaram os alicerces para uma política de modernização e reconversão do setor de defesa.

Assim, em referido período, podemos considerar que os processos de transição política na América Central avançaram de maneira rápida, porém, após um curto intervalo de tempo, caíram em um conformismo democrático. Ademais, como bem pontou o pesquisador nicaraguense Roberto Cajina (apud INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2010: 14), temas como a condução civil do setor de defesa não nasceram na região, foram promovidos pelo governo e por órgãos e instituições ligadas ao governo dos Estados Unidos, país que atualmente não contempla tais pontos entre suas prioridades.

Nessa perspectiva, alguns pontos podem ser indicados acerca dos desafios e possíveis avanços na análise e debate do setor de defesa na região centro-americana. Primeiramente, a debilidade institucional. A falta de preparação por parte dos setores civis, bem como a fragilidade dos ministérios de Defesa trazem como consequência um distanciamento entre os “mundos” civil e militar, interferindo na consolidação de uma

efetiva cultura de defesa na América Central. Ou seja, por mais que medidas e reformas legais estejam aplicadas, ainda há uma distância entre teoria e ação. O aparato organizacional dos ministérios da Defesa, por exemplo, já existe através de leis orgânicas e medidas governamentais; porém, a aplicação eficiente das mesmas esbarra na fraca disseminação de uma cultura democrática para tal área e igualmente no despreparo de pessoal para atuação no setor.

Esta questão, inclusive, é o segundo ponto a ser tratado: a escassa capacitação de políticos e da sociedade civil. Educar tanto os cidadãos quanto os dirigentes políticos mostra-se uma necessidade premente na região para assentar as bases de uma qualitativa condução política do setor de defesa. Contudo, tal tema é mais complexo do que uma simples formação de quadros, envolve aprofundamento de debates, direcionamento orçamentário e vontade política. Segundo Carlos Barrachina (apud INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2010: 16):

El problema no está tanto en la capacitación de civiles, sino en la falta de presupuesto y la poca paciencia de los donantes para acompañar procesos como la consolidación de ministerios, elaboración de políticas de defensa o la continuidad de prácticas como los Libros Blancos.

Dessa forma, o problema se estende também na chegada de civis aos cargos de liderança, especialmente ao de ministro da Defesa. Ao assumir tais ocupações, normalmente se consideram mais como políticos do que como pessoas especializadas no setor de Defesa e Segurança.

Dita atitude se entrelaça com o terceiro ponto a abordarmos: o das relações entre civis e militares. Relações essas marcadas pela desconfiança, pelo peso de um passado marcado pelo intervencionismo e pelo revanchismo. Ademais, a integração entre os setores ainda é frágil e limitada, uma vez que, em um período recente, grupos civis e governamentais apenas se aproximavam dos militares para designar seus orçamentos – e reduzi-los, se nos referimos ao momento de transição política centro-americana. Nesse âmbito, o processo de aproximação entre civis e militares foi reforçado através da promoção de ações conjuntas, tendo como um dos principais exemplos a elaboração dos Livros Brancos de Defesa, fruto da tentativa de superação das antigas distâncias e do fomento à democratização das instituições e esferas estatais.

Por fim, o último ponto a ser indicado nesse breve debate é o referente às vulnerabilidades da governabilidade democrática perante o incremento das missões das

Forças Armadas. O tema do incremento e excessivo rol de missões das Forças Armadas tem ganhado espaço e se tornou frequente em recentes estudos na área. A análise de panoramas latino-americanos parece demonstrar que não são os militares que pedem ou demandam um número maior de missões e uma ampliação de suas participações, mas sim os grupos políticos que, no poder, recorrem às Forças Armadas como amparo à debilidade estatal-institucional de seus respectivos países. Além disso, o conceito de segurança multidimensional mostra-se um útil auxílio na compreensão da questão. Surgida no contexto da Conferência do México (2003)<sup>2</sup>, tal ideia se remete a sociedades com fragilidade institucional, traços autoritários, falta de recursos públicos e altas taxas de criminalidade. Nas mesmas, recorre-se em excesso às Forças Armadas, incrementando a participação militar em projetos que teoricamente correspondem a áreas da administração pública (apud INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2010: 19). Daí decorre a indicação e necessidade de colocar a condução política democrática do setor de Defesa e Segurança no contexto de uma boa administração pública.

O caminho a seguir, portanto, envolve a reconversão do setor de Defesa em um processo cuja institucionalidade das Forças Armadas não atravesse a institucionalidade estatal. Porém, sabemos que as tendências atuais, como já indicamos, buscam posicionar cada vez mais as forças armadas centro-americanas – especialmente os exércitos – em missões que, em democracias relativamente estáveis, se entendem como próprias de forças policiais ou de instituições de natureza civil. Nesse sentido, essa seria apenas uma das reformas inacabadas no setor de Defesa e Segurança. De acordo com o pesquisador nicaraguense Javier Meléndez (2005), também podemos mencionar que no momento das transformações (reconversões, reduções) não se previu a capacidade de transformar as instituições de Defesa e Segurança para que originassem mais eficiência e efetividade nas condições de segurança interna e externa. Ademais, setores civis e autoridades políticas promoveram um foco limitado apenas no controle do gasto militar e dos efetivos, dando pouca ou nenhuma atenção à racionalidade do processo; ou seja, não foi criado um ambiente favorável à desmilitarização e tampouco pareceu haver preocupação com os militares reformados e com os direitos humanos. Nas palavras de Meléndez, não foram

---

<sup>2</sup> *Conferencia Especial sobre Seguridad*, realizada na Cidade do México entre os dias 27 e 28 de outubro de 2003. Organizada pela Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA), a conferência marcou um processo de reflexão sobre o panorama do setor de segurança na região, sendo também ponto de partida de uma nova etapa baseada em uma concepção de segurança hemisférica de alcance multidimensional.

estabelecidos critérios que enfocassem a transformação do setor de Defesa no marco dos processos vinculados às noções fundamentais de uma reforma mais efetiva e integral de referido setor. Noções essas atreladas, por exemplo:

- à construção de capacidades para o fomento da transparência através de uma melhor participação e supervisão civil na tomada de decisões associadas com a natureza dos planos em matéria de defesa e segurança;

- à maior e melhor transparência na sujeição dos militares às estruturas e processos do governo civil;

- à criação e reforço de instâncias civis para a prestação de contas dos recursos utilizados pelas forças de segurança;

- aos mecanismos de visualização de necessidades e construção de capacidades para enfrentar os desafios à segurança cidadã no contexto de pós-guerra; e

- ao rol da institucionalidade civil como fator de verificação/controle e contrapeso no desenho e seguimento das políticas nos âmbitos da defesa e segurança (MELÉNDEZ, 2005: 02).

Percebe-se, então, que ainda existem grandes lacunas para completar satisfatoriamente o quadro de democratização e reconversão do setor de Defesa, de modo que, nos parâmetros políticos atuais, a liderança civil tem se mostrado incapaz de oferecer um modelo com os ajustes institucionais necessários para evitar a invasão de competências entre as forças encarregadas pelas seguranças interna e externa; quadro este exemplificado nas respostas repressivas ante a dimensão da criminalidade na América Central.

Em relação a medidas concretas, alguns antecedentes e fatos merecem ser destacados na esfera centro-americana. Na dimensão da segurança, uma das primeiras instituições regionais foi o Conselho de Defesa Centro-Americano (*Consejo de Defensa Centroamericano* – CONDECA). Criado em 1963 e adjunto da Organização dos Estados Centro-Americanos (*Organización de los Estados Centroamericanos* – ODECA), tal conselho era baseado basicamente na doutrina de segurança nacional<sup>3</sup> e, no contexto da Guerra Fria, os membros em regimes autoritários buscaram uma aliança anticomunista e uma estratégia comum de contrainsurgência. Com o fim do CONDECA em 1979 e o quadro instável após a vitória da Revolução Sandinista, a integração regional no âmbito tratado esteve em virtual paralisia. A crise político-econômica centro-americana e a

---

<sup>3</sup> Elaborada pelo governo dos Estados Unidos no período da Guerra Fria, referida doutrina de caráter totalitário foi difundida por toda a América Latina visando conter o avanço comunista intervindo militarmente nos possíveis focos de transgressão.



posição da Nicarágua, com seus alinhamentos regionais com atores da Guerra Fria, tiveram como resultado uma nova abertura de diálogo somente a partir do fim da década de 1980, após o tratado de Esquipulas e especificamente com o protocolo de Tegucigalpa e a criação do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) em 1991. O processo quase generalizado de pacificação no istmo trouxe consigo uma realidade de progressiva diminuição dos poderes das Forças Armadas nos campos políticos nacionais, envolvendo principalmente a redução de efetivos e de verbas ao setor.

A referência nesse novo contexto foi o Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central (*Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*), elaborado em 1995. Fundamentado na ideia de segurança democrática, como indicado no nome do acordo, o tratado expandia a noção de segurança para além da defesa nacional e segurança interna contra a delinquência, incluindo igualmente toda afronta ao bem-estar social. De acordo com o próprio texto do tratado:

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantiza la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permite su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustentan en el fortalecimiento del poder civil el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre los países centroamericanos para garantizar su seguridad (TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA, 1995).

Desse modo, o panorama centro-americano centrava-se na demanda por uma integração mais forte e efetiva, além de englobar a caracterização de “novas ameaças” à tentativa de organização regional, um quadro instável após a transição dos regimes autoritários.

### **Nicarágua: políticos fardados e defesa**

Antes de analisarmos o atual cenário hemisférico das chamadas “novas ameaças” e seus desdobramentos no setor de Defesa e Segurança, cabe retornarmos ao contexto

nicaraguense, centro do nosso estudo de caso e grande exemplo da conturbada política regional de defesa.

Como indicamos, imediatamente após tropas sandinistas avançarem sobre a capital Manágua em julho de 1979, uma Junta de Governo assumiu as funções governamentais e declarou restaurar a paz, sentar as bases de um governo democrático e instaurar um programa de reconstrução nacional nos campos político, social e econômico. A primeira medida da Junta de Governo foi decretar o Estatuto Fundamental da República da Nicarágua (NICARAGUA, 1979), por meio do qual foi derogado todo o aparato jurídico-institucional do regime somozista. A partir desse momento, a defesa do novo governo revolucionário era uma tarefa primordial para que todo o projeto de reconstrução fosse colocado em prática. O Exército Popular Sandinista emergiria, então, com base nas colunas guerrilheiras e nas milícias populares criadas ainda na chamada “guerra antiditatorial”, principalmente nos momentos finais da ofensiva insurrecional. Declarado por líderes sandinistas como “braço armado do povo”, o EPS estaria muito mais associado à própria FSLN do que à nação nicaraguense, inúmeras vezes respondendo interesses partidários. Apesar dessa faceta, é inegável a importância do EPS no cenário nacional nicaraguense. Para aqueles que participavam ativamente da defesa do país, fazer parte das tropas do EPS era um sinônimo de participação popular em assuntos decisórios, se sentiam parte importante do projeto revolucionário e a própria formação estrutural do EPS estava em consonância com tal ideia.

No marco jurídico estabelecido pela Junta de Governo, através do Estatuto Fundamental e do Programa de Governo (JUNTA DE GOBIERNO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL, 1979), o novo exército seria organizado sob os princípios de defesa da soberania e do processo democrático, respondendo as necessidades da população nicaraguense. Nesse sentido, para a direção sandinista, o Estado revolucionário estava criando um exército como um ato de soberania, concebendo-o como instituição nacional responsável pela defesa do país e do novo projeto que se instaurava.

A fundação do EPS respondia ao princípio de defesa integral do processo revolucionário, posteriormente organizado na Doutrina da Defesa da Revolução Popular Sandinista (1984-85); no qual se declarava a defesa total como única maneira de resistência à denominada “agressão armada imperialista”. Em torno dessa ideia, o EPS era o vetor principal da organização defensiva da Nicarágua, presumindo a participação

conjunta do governo e das massas populares (FRENTE SANDINISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, 1983: 23).

Desse modo, nota-se que um dos objetivos de criação do EPS foi a organização e condução da defesa armada do projeto sandinista. Declarado por dirigentes da FSLN como “luta militar do povo nicaraguense”, e imbuído da imagem de agressão externa (canalizada pelo governo estadunidense), o EPS era a tentativa de institucionalização dos meios de defesa armada provenientes do movimento insurrecional, bem como da participação popular em tais meios.

A militarização da sociedade era justificada pelo recorrente argumento da agressão externa estadunidense, de modo a converter todo o território militar em um cenário de combate – “todas as armas ao povo (INVERNIZZI, 1985: 89)”. O que a FSLN efetivou foi uma retomada de princípios pregados por Augusto C. Sandino: segundo famosas declarações deste último, a soberania de um povo não se discutia, se defendia com armas. Essa estratégia de “reviver” Sandino se inseria em um contexto de (re)construção de uma identidade nacional nicaraguense após o período autoritário que dominou o país por mais de quatro décadas. Evocar símbolos pátrios e representantes da luta anti-intervencionista de décadas e séculos passados ajudava a estabelecer uma coesão entre a FSLN (autodeclarada legítima representante e continuadora desse projeto nacional de Sandino) e a população. Com tal programa ideológico e partidário, a estrutura orgânica das Forças Armadas seria organizada e estabelecida com base no projeto revolucionário da FSLN, visando a consolidação e permanência política do mesmo.

De maneira geral, a defesa do projeto revolucionário se referia a uma questão de caráter político-militar, na qual o EPS em sua doutrina se contemplava como principal vetor operativo da estrutura defensiva da Nicarágua sandinista. É claro que as pretensões hegemônicas da FSLN fizeram com que as Forças Armadas incursionassem por esferas partidárias e se transformassem essencialmente em um instrumento político, em uma situação em que a guerra gerou exigências e criou condições para o fortalecimento do controle, da centralização e da verticalização, mas talvez pela primeira vez na história nicaraguense uma doutrina inteiramente militar era criada e colocada em prática, mesmo que para usos e objetivos finais de caráter político-partidário.

O desenvolvimento de um caráter partidário foi consequência direta do projeto governamental da FSLN, favorecido pela conjuntura posterior da guerra contrarrevolucionária, na qual os elementos político-ideológicos desempenharam um rol

importante na coesão político-militar das unidades combativas para cumprimento de suas missões (BARBOSA MIRANDA, 2009: 345). A relação entre o regime sandinista na década de 1980 e seu respectivo projeto político, e as forças armadas, especificamente o exército, constituiu uma esfera central de influência e estabilidade para o governo da Frente Sandinista. Como tratado anteriormente, o Exército Popular Sandinista foi organizado como um braço armado do governo, se efetivando como ferramenta partidária para controle e manutenção do projeto sandinista então vigente. A interação do EPS com o governo da FSLN, não apenas na defesa e em projetos no âmbito militar, é ponto fundamental na análise do regime sandinista e em seus desdobramentos e consequências nos cenários nacional e internacional.

Entre os anos de 1979 e 1990 era impossível dissociar Estado, partido e exército na Nicarágua, com o EPS se transformando em parte importantíssima do aparato político e ideológico que sustentava o projeto revolucionário. O uso da violência e de alternativas armadas em diversos processos políticos e sociais foi mais do que recorrente na história nicaraguense, resultando, no fim do século XX, em certa identidade entre violência e instituição militar, em função do vazio promovido pela carência de mecanismos civis para a resolução de conflitos. Assim, a manutenção de um estado de mobilização refletia a crescente militarização da sociedade, produto da formulada Doutrina Militar da Revolução Popular Sandinista que definia como inevitável o confronto com o “imperialismo” estadunidense.

Indubitavelmente uma das principais “conquistas” do projeto sandinista foi assegurar os fundamentos da defesa militar do poder revolucionário, ainda que à custa de deterioramento social e econômico e desgaste político, moral e material. Para tanto, o uso do EPS (concebido como corpo armado subordinado à direção da FSLN) foi sistemático e fundamental, cimentando o triângulo de poder Estado-Partido-Exército, esquema no qual os setores governamentais “não tinham autonomia”, se subordinando ao projeto de defesa da revolução<sup>4</sup>. O EPS não se converteu em instituição armada nacional prometida pela FSLN e pela Junta de Governo desde antes da derrocada somozista, tampouco teve perfil ou identidade próprias; contudo, sua centralidade no regime sandinista era inegável e elucidar suas relações diretas com o projeto político e com a sociedade constitui um ponto imprescindível na análise do período de exercício de poder da FSLN e de seus instrumentos.

---

<sup>4</sup> Entrevista do ex-combatente sandinista e general reformado Hugo Torres concedida ao autor.

Na Nicarágua, durante o regime da Frente Sandinista, as relações entre os militares e a sociedade eram mediadas por meio do conflito bélico. O contato entre ambas as partes se dava de duas maneiras: primeiramente, com ações militares que incluíam a proteção e/ou deslocamento de grupos populacionais; e, através do recrutamento de milhares de jovens via serviço militar obrigatório e batalhões de voluntários. Nas duas esferas, o direcionamento dos vínculos era sempre resposta à doutrina de defesa da revolução.

Nesse cenário, parece claro que os programas e projetos relacionados à defesa em referido período eram essencialmente partidários e de limitado alcance em relação aos diversos setores sociais. Assim, algumas considerações podem ser pontuadas acerca da defesa nacional nicaraguense e seus alcances. Entendendo que o conceito de defesa nacional transcende a questão militar e que a defesa é um âmbito por essência político que compreende toda a nação, podemos analisar a defesa e segurança como assuntos de política do Estado, em que se define a função da defesa frente a possíveis ameaças e se determina uma política setorial que assegure a reprodução e viabilidade estratégica do Estado como unidade livre, soberana e estável (MELÉNDEZ, [s.d.]: 10).

Até o fim da década de 1980, os princípios doutrinários da defesa nacional se relacionavam com a organização e a disposição das Forças Armadas para preservar e defender o processo revolucionário das ameaças e agressões externas, com emprego efetivo do poder militar do país. Após as negociações de transição e pacificação, os esforços se concentraram na redefinição da agenda de segurança e nos desafios para a defesa nacional nicaraguense nos marcos da distensão. Nesse último cenário os enfoques mostravam-se mais plurais, pragmáticos e desideologizados, promovendo debates a um nível mais dissuasivo e preventivo tanto em âmbito local quanto regional.

Em uma análise mais abrangente, podemos afirmar que, historicamente, os militares na América Latina definiram a defesa nacional em um sentido amplo, atribuindo a si próprios unilateralmente a responsabilidade na manutenção da ordem, de acordo com sua definição. As deficiências técnicas eram igualmente perceptíveis, como a ausência de civis preparados para o exercício de atividades vinculadas a temas militares, legislação e estrutura inadequada (principalmente com relação ao Ministério da Defesa e Comitês de Segurança da Assembleia Legislativa), e inexistência de preparação de oficiais militares em temas extramilitares, no sentido de promover uma aproximação com a sociedade civil. Ademais, a confusão entre defesa nacional e segurança interna contribuiu para que o alcance da área de defesa fosse ambíguo e distante das atuações da sociedade civil.

Somente com o aprofundamento da questão, em especial no fim da década de 80 e início da seguinte, sublinhou-se que a defesa nacional era papel das Forças Armadas e objetivava-se a defesa da soberania, da independência e da integridade territorial; e a segurança interna, por sua vez, era responsabilidade das forças de segurança e da polícia, visando a proteção de direitos e garantias dos cidadãos. Nesse período de início de abordagem da questão militar e da relação com os civis, a doutrina de segurança nacional ainda tinha como efeito fortalecer mais o aparato militar em detrimento da sociedade civil.

Pela própria realidade nicaraguense e centro-americana de aparecimento tardio do Estado e do quadro político de democracias incipientes, os militares tinham (ou ainda têm) convicção de que líderes políticos eram (são) incapazes de compreender temas relacionados à defesa e segurança, se autoerigindo como superiores em tais questões. Pelo outro lado, os civis recusavam interagir com as Forças Armadas seja por temor, por ignorância ou desinteresse. Dessa forma, assim como afirmamos anteriormente, conformavam-se duas esferas e/ou subculturas separadas, com um mínimo contato entre elas.

É importante aclarar que o exército da Nicarágua não se formou na guerra de independência como em outros países do istmo. A ausência de um exército nos moldes ‘tradicionais’, com limitada história institucional, foi um dos fatores que contribuiu para a origem partidária dos corpos armados nicaraguenses, tendo como grandes exemplos a Guarda Nacional (1927-1979) e o Exército Popular Sandinista (1979-1990). Ao avançarmos até o fim do regime sandinista percebemos que a busca de um consenso político era obstaculizada pelo personalismo presente e persistente na política nicaraguense. Partidos políticos, em sua maioria, foram irrelevantes, uma vez que o poder derivava de relações pessoais e a afiliação política/partidária ou a afinidade com determinados grupos e ações políticas não necessariamente indicavam uma ideologia.

Nesse sentido, no caso nicaraguense, o exército exerceu uma parte de seu poder político além da esfera estritamente militar (CASTILLO VILLAREAL, 2005). Desse modo, podemos afirmar que o exército se fundiu com o setor civil do governo sandinista (estes últimos ‘separados’ do resto da sociedade). É claro que tal fato ocasionou um prejuízo nas relações do EPS com os outros setores sociais não associados ao sandinismo, fazendo com que o processo de assimilação do exército como uma instituição nacional fosse muito mais difícil (CARRIÓN apud CASTILLO VILLAREAL, 2005: 06-07).

Dessa forma, queremos elucidar que o Exército Popular Sandinista durante o regime sandinista foi completamente subordinado militarmente à Frente Sandinista. É claro que existia uma integração entre a liderança do partido e a liderança militar, exemplificada na Assembleia Sandinista, onde oficiais militares superiores ocupavam 22 dos 105 postos da mesma. E foi justamente esse estreito vínculo entre interesses político-partidários e militares que dificultou a elaboração de um diálogo acerca das relações civis-militares nos padrões contemporâneos aceitos (especialmente os estudos de Samuel Huntington). Desde a culminação da Revolução Sandinista, em 19 de julho de 1979, a FSLN se converteu em um partido armado – o clássico partido fardado – que tinha sob seu controle e serviço um exército sobre o qual exercia forte domínio e influência política e ideológica decisiva (CAJINA, 1996: 58).

Outro aspecto com possibilidades de ser analisado para avaliar as relações entre civis e militares no período abordado é a incidência de civis em assuntos militares. No regime sandinista, a subordinação do EPS à direção da FSLN era nítida, com controles políticos sobre as ações e atribuições militares. O EPS não possuía autonomia para agir ou tomar decisões, por mais que as discussões fossem em torno de questões estritamente militares. Por outro lado, após a derrota eleitoral da FSLN em 1990 e com as consequentes alterações legais relacionadas ao exército, a incidência de membros civis dentro do EPS foi muito limitada. Durante toda a década de 90 inexistiam civis especializados em temas vinculados à defesa e segurança na Nicarágua, tampouco um ministro da Defesa foi nomeado, apesar da existência quase simbólica de tal ministério.

De maneira geral, se a extinta Guarda Nacional era um corpo armado pretoriano, com lealdade pessoal, relações clientelísticas, escassos valores corporativos e ausência de vínculos com a sociedade; os membros do Exército Popular Sandinista, por sua vez, eram guerrilheiros convertidos em soldados regulares (em quase totalidade sem preparação ou treinamentos ‘técnicos’ adequados), de lealdade partidária e que registraram uma presença incipiente de valores corporativos. As relações entre tais membros estavam mais próximas da amizade e solidariedade do que da hierarquia militar. A respeito da Frente Sandinista e sua relação com o EPS, passou-se de uma simbiose para uma coalizão, mas com uma importância relevada para o partido. Posteriormente, nos anos 90, o EPS seria um grupo de pressão, exercendo sua influência para além do âmbito militar (GUZMÁN, 1992: 69).

Porém, desde finais da década de 1980 já se pensava em uma reestruturação do EPS, com o gradativo rompimento do vínculo partidário com a FSLN. Em 1989, quando

ainda nem se pensava em uma derrota eleitoral no ano seguinte, um plano para a reconversão militar foi preparado pela direção da FSLN, baseado em pressupostos como a derrota total da contrarrevolução, o fim do bloqueio econômico-diplomático e o reestabelecimento de relações com o governo estadunidense, e a manutenção do serviço militar obrigatório; com a ideia de construir um exército capaz de enfrentar uma possível intervenção externa. Para isso era preciso reduzir seus efetivos no marco de Esquipulas II, contando com uma estrutura permanente pequena e altamente qualificada, em torno da qual seriam estruturados corpos não permanentes oriundos do serviço militar, das milícias e da reserva. Para a FSLN, a diminuição da interferência da mesma nos aspectos estritamente militares não significava um distanciamento político ou renegar a influência ideológica do sandinismo (CAJINA, 1996: 169-170).

Sem dúvidas os resultados eleitorais de 1990 contribuíram para a aceleração do processo de redefinição do EPS e do setor de defesa. A sobrevivência do EPS enquanto instituição passava necessariamente por esta etapa de ruptura com a FSLN, ainda que para esta última o exército seguisse como uma espécie de garantia de uma parcela dos espaços conquistados desde 1979.

A reconversão do setor de defesa na Nicarágua, em seu cenário polarizado e ainda conflituoso, mudou o peso político do exército e sua margem de autonomia, por mais que a condução de dito processo ainda estivesse a cargo de militares em função do desinteresse e da falta de competência suficiente de civis na área. Porém, antes da aprovação do Código Militar de 1994 (o primeiro na história do país) o exército ainda possuía uma (modesta) institucionalidade e uma autonomia relativamente grande em questões de controle civil. Nessa transformação da defesa nicaraguense é importante termos em mente o marco iniciado com a derrota eleitoral sandinista em 1990, ato primeiro de uma peça caracterizada pelo malogro ideológico sandinista e que deixou o exército – servo de tal ideologia – sem justificativa para seu agir nos parâmetros então aplicados.

Em dita etapa de transição, iniciada com a ascensão de Violeta Chamorro e de sua coalização vencedora (a *Unión Nacional Opositora* – UNO obteve 54,74% dos votos), o setor militar foi seguramente o mais atingido pelas mudanças políticas. O programa de governo da UNO defendia o caráter profissional das Forças Armadas, seu apartidarismo, e proibição dos membros em ocuparem cargos diretivos em partidos políticos, além da estruturação e organização conforme a capacidade econômica e necessidades do país. Porém, constitucionalmente, devido às alterações promovidas pelos sandinistas, o



Presidente da República não possuía nenhuma autoridade sobre as Forças Armadas, sendo necessária para tal uma alteração na Carta Magna do país. Basicamente, em tais reformas legais sandinistas (principalmente a Lei de Organização Militar do EPS e a Lei Orgânica do Ministério da Defesa), buscou-se salvaguardar as estruturas do exército e evitar possíveis desmantelamentos de um importante eixo sandinista. Negociações entre antigos e novos governantes culminariam em um protocolo de transição, objetivando uma transferência ordenada e pacífica de governo, frente ao polarizado e ainda instável cenário nicaraguense. Na área de defesa, os pontos centravam-se na desmobilização bilateral, ou seja, o completo desarmamento das forças contrarrevolucionárias e a submissão do EPS ao poder civil, eliminando seu vínculo partidário que o moveu ideologicamente durante todo o regime sandinista, bem com a redução substancial de seus efetivos, além de afirmar o compromisso do governo eleito em respeitar a integridade institucional do exército, bem como sua estrutura de mando e hierarquia, tendo como contrapartida a aceitação da autoridade de referido novo governo.

Nesse marco político, distinto dos cenários vizinhos centro-americanos que promoveram suas respectivas transições através de acordos de paz e não por um pacto político como no caso nicaraguense, o exército adquiriu importância como marco de estabilidade para o novo governo. A consequência direta dos acordos de transição foi a conversão das Forças Armadas – especificamente o exército – em um poderoso dissuasivo frente ao radicalismo e revanchismo da oposição antissandinista e ao extremismo da direção da FSLN, evitando um estado generalizado de desordem e violência, e também se estabelecendo como um dos pilares do governo Chamorro, advindo da vontade popular nas urnas (CAJINA, 1996: 73). A contestada decisão de manter Humberto Ortega (irmão do então recém-ex-presidente Daniel Ortega) no comando do exército atrelava-se à perspectiva de um horizonte democrático e plural, buscando superar a situação conturbada do país. Segundo Roberto Cajina (1996: 41):

En medio de la incertidumbre provocada por la derrota del Frente Sandinista, el papel aglutinante del general Ortega en las filas del EPS era evidente e incluso necesario, al menos en un primer momento. El cuerpo armado que él dirigía era la única institución que en ese momento tenía el suficiente poder y – sobre todo – la voluntad política para brindarle seguridad al gobierno de la presidente Chamorro. Pero esta dependencia era una especie de simbiosis utilitarista, también Ortega y el Ejército necesitaban de aquél. Uno para afirmarse en su jefatura y el otro para asegurar su existencia en un escenario político adverso y de franca hostilidad.

Por toda sua história e desenvolvimento, o rompimento do vínculo com a FSLN era o ponto essencial e primordial nessa etapa de reconversão do setor de defesa. Os avanços em direção à completa profissionalização seguiram com a suspensão do serviço militar obrigatório e com os planos gerais de redução (de contingente e orçamento). Se em 1990 o orçamento para o setor de defesa era de US\$177 milhões, em 1995, após a aprovação do Código Militar, os gastos não ultrapassavam US\$31 milhões. Em 1991, o orçamento aprovado foi de US\$51 milhões, pela primeira vez em mais de uma década menor do que o destinado à educação e saúde. O processo de redução de efetivos terminaria em 1995, quando o exército atingiu uma tropa permanente de cerca de 14.500 homens, o menor da América Central. Posteriormente, a nomeação de Joaquín Cuadra para o cargo de comandante em chefe do exército em fevereiro de 1995 foi um marco no processo de modernização e democratização das Forças Armadas, cortando em definitivo os laços do exército com a FSLN. Interessante notar que, se no período de liderança de Humberto Ortega a preocupação das relações do exército eram em referência ao governo e à FSLN, com a emergência de Joaquín Cuadra as relações passaram a ser entre exército e democracia, fruto da transição e da mudança de pensamento político e institucional pela qual passava todo o setor de defesa na Nicarágua.

O marco da reconversão do setor de defesa foi a elaboração e aprovação do Código Militar em 1994, primeira legislação de tal tipologia no país. Buscou-se uma orientação que estabelecesse a construção legal de um caráter nacional e apartidário, e de modo a completar a etapa de estabilidade institucional. E, com a aprovação de dita legislação e dos marcos reguladores do exército, bem como com as reformas constitucionais operadas em 1995, o Exército da Nicarágua (nome adotado em substituição ao Exército Popular Sandinista em 1994) conseguiu aparentemente garantir sua legitimidade e estabilidade institucional permanente no âmbito do sistema democrático (CASTILLO VILLARREAL, 2005: 08).

Os governos liberais seguintes ao de Chamorro (Arnoldo Alemán, 1997-2002 e Enrique Bolaños, 2002-2007) seguiram no processo de reconversão do setor de defesa, ainda que os avanços fossem limitados. O Ministério da Defesa foi reestruturado em 1997, com a nomeação do primeiro civil (Jaime Cuadra) para o cargo de ministro. Se durante o período de seu mandato (1990-1997) Violeta Chamorro optou por ela mesma comandar referido ministério, com a nova transição governamental estabeleceu-se a missão de concluir a etapa de pacificação e efetivar o controle civil e democrático sobre as Forças

Armadas nicaraguenses. Porém, a dificuldade ainda persistia na existência de poucos civis especializados na área. No governo Alemán, por exemplo, cinco civis passaram pela pasta ministerial da Defesa. Por outro lado, os militares permaneciam com certa resistência em trabalhar conjuntamente com os civis.

Nesse quadro, a baixa prioridade outorgada aos temas de segurança e defesa na agenda política nicaraguense, o pouco domínio dos legisladores envolvidos e a resistência castrense contribuíram para a pouca efetividade da incidência da Assembleia Nacional na geração e reforma das leis no setor. A situação deu mostras de avanço com a elaboração do *Libro de la Defensa Nacional*, concluído em 2005. No mesmo, focava-se no desenvolvimento de uma organização moderna de grande especialização, com alto rendimento e eficiência, visando consolidar o já citado controle civil. Portanto, entre o fim do regime sandinista e os primeiros anos do século XXI, caminhou-se, mesmo que a passos lentos, na direção da superação de três crises das Forças Armadas: de identidade, de missão e de legitimidade (CAJINA, 2008a).

### **“Novas ameaças” e dilemas do controle democrático**

Se o contexto nicaraguense era (e ainda é) conturbado, polarizado e frequentemente distante de um acordo, o cenário centro-americano demonstra(va) ser igualmente conflituoso e problemático no setor de defesa e segurança. O ambiente regional no fim do século XX (década de 1990) e início do XXI tem se configurado pela percepção, identificação e referências às chamadas “novas ameaças” à segurança. Dentre estas últimas, destacam-se principalmente: a narcoatividade, o crime organizado transnacional, a delinquência local (especialmente urbana) e os desastres naturais de grande magnitude.

Como já apontamos, dois grandes processos marcaram o Estado e a sociedade centro-americana na história recente: a globalização e a transição democrática (iniciada nos anos 90). Nesse quadro, com o fim da Guerra Fria promovendo um mundo unipolar no campo militar e multipolar no econômico, a Doutrina de Segurança Nacional perdia sentido, uma vez que seu principal fundamento era o combate anticomunista. Ademais, após os fatos de 11 de setembro de 2001, foi a vez da promoção de uma doutrina de guerra preventiva, igualmente expandida para quase toda a América Latina. Dessa maneira, e com base nas prerrogativas de um uso cada vez mais corrente das Forças Armadas em um amplo rol de missões na sociedade, os desafios à modernização do setor de defesa passam

por alguns critérios básicos, indicados pelo pesquisador e ex-ministro da Defesa nicaraguense José Adán Guerra Pastora (2005: 17-18):

- reforço do modelo de condução civil sobre assuntos vinculados à defesa e segurança em âmbito nacional e regional;
- fortalecimento de órgãos superiores de Defesa Nacional e consolidação de mecanismos eficientes de coordenação entre autoridades civis e militares;
- desenvolvimento de exércitos modernos, com grande especialização e com unidades de alto rendimento e eficiência; e
- formação de exércitos compactos, equipados e com tecnologia adequada.

Tais parâmetros deixam transparecer, mais uma vez, as debilidades institucionais presentes nos países do istmo. E, justamente ditas debilidades das instituições civis foram uma das causas principais da oscilação permanente entre despotismo e anarquia, entre guerra civil e ditadura, características tão presentes na história da região (ICAZA GALLARD, 2005: 20).

Portanto, diante das constatações das debilidades institucionais, bem como do desrespeito à diferença fundamental entre defesa nacional e segurança interna, corre-se o risco de uma militarização desnecessária à sociedade centro-americana, além de trazer efeitos negativos ao já dificultoso processo de profissionalização das Forças Armadas. O fortalecimento da institucionalidade democrática mostra-se, então, parte essencial da defesa e segurança nacionais, de modo que um enfoque integral e intersetorial no mesmo teria como frutos, por exemplo, a consolidação dos ministérios de Defesa.

Importante ressaltar que, para além da percepção de que um debate teórico não conseguiu estabelecer a diferenciação entre defesa e segurança, as “novas ameaças” não necessariamente requerem do instrumento da defesa para sua resolução. Nesse sentido, de acordo com o pesquisador chileno Jaime García Covarrubias (2005: 09-14), três variáveis devem ser consideradas na discussão do tema. Primeiramente, a democracia, substituta dos regimes militares e autoritários que por décadas ocuparam o cenário político latino-americano. Ao lado desta, devemos considerar também a economia de mercado, que suplantou o controle estatal sobre o mercado. Por fim, a integração, que substituiu a persistente ideia do vizinho regional como potencial ameaça. Na visão de Covarrubias, tais variáveis permitem, ao menos, que as Forças Armadas possam estabelecer uma marginalização quanto à política, que cumpram mais missões com um custo menor para o

país e que estejam em condições de se integrar conforme os preceitos e deliberações de cada Estado.

Desse modo, ainda na perspectiva de Covarrubias (2005: 11), reconhecendo a amplitude e incidência de referidas “novas ameaças”, os setores de Defesa latino-americanos devem buscar o cumprimento de quatro missões principais. Em primeiro lugar, a resolução das ameaças tradicionais ou eventual ataque militar. Em segundo, resolver as chamadas “novas ameaças” atribuídas de acordo com as prerrogativas de cada Estado. Terceiro, cumprir com os compromissos estratégicos de país, de maneira principal e específica a manutenção da paz em âmbito nacional. Por fim, cumprir um papel no desenvolvimento nacional, de acordo com o rol subsidiário estatal se a política for de mercado. Contudo, no contexto atual, uma quinta missão poderia ser apontada: aquela associada às funções de segurança pública quando a política depende do setor de Defesa.

Assim, tais missões estipuladas requerem igualmente um novo desenho das Forças Armadas, de modo que a agregação de novas e diferentes tarefas levem em consideração os instrumentos e capacidades necessárias para dito fim. Desse modo, três conceitos podem ser considerados e se inter-relacionam no processo de reconversão do setor militar: adaptação, modernização e transformação. Adaptação, no sentido de adequar as estruturas existentes para continuar cumprindo as tarefas previstas. Modernização, visando otimizar e desenvolver capacidades para cumprir em melhor forma as missões dispostas. E transformação, associada ao desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões.

Ademais, em torno de todo esse processo, parece-nos evidente que o debate na América Latina sobre os temas de defesa e segurança deve definir se a necessidade premente é de modernização ou transformação, ou se finalmente, seja por falta de recursos ou por pura necessidade do país, não restará outra opção além da adaptação.

Nesse quadro geral, percebe-se que a supremacia civil nos assuntos de segurança só é alcançada quando os controles democráticos estão integrados ao exercício cotidiano da gestão pública. Entendendo por controle democrático as normas e padrões que regem a relação entre Forças Armadas e sociedade, mediante a subordinação das Forças Armadas às autoridades democraticamente eleitas e sujeita à supervisão de poder judicial, assim como dos meios de comunicação e organização da sociedade civil (VÍLCHEZ, 2011: 25). Porém, os cenários centro-americanos mostraram que a democracia não resolveria de forma automáticas questões relacionadas à defesa e segurança, principalmente as relações

entre civis e militares. De acordo com Manolo Vela Castañeda (2002), pesquisador guatemalteco, ficou a impressão na região de que, uma vez estabelecidas novas autoridades civis, a problemática das relações entre sociedade, Estado e Forças Armadas entra em uma via que automaticamente conduz ao redimensionamento da instituição militar e à redefinição de suas missões. Dessa forma, na perspectiva das transições e novas democracias, a preocupação com o tema se dilui com a emergência de prioridades políticas e demais temas econômicos e sociais. Portanto, nas palavras de Vela Castañeda (2002: 05): *“Centroamérica ha superado los conflictos bélicos, pero no uno de sus grandes retos históricos: afirmar la supremacía civil en los asuntos de seguridad”*.

Considerando os parâmetros atualmente aceitos na temática das relações civis-militares, não seria errôneo afirmar que na maioria dos países centro-americanos, com exceção da Costa Rica e Belize, os antecedentes das relações civis-militares não possuíam vínculos consideráveis com os padrões, por exemplo, de Samuel Huntington de controle civil objetivo. Isso porque a politização das Forças Armadas fazia parte dos mecanismos de controle sobre essa instituição. Associadas a outros fatores, as chamadas “técnicas de apaziguamento”, com o fornecimento de condições de trabalho favoráveis aos militares, como pensões, subsídios, benefícios e liberdade orçamentária, conduziam a uma situação na qual as organizações militares cumpriam uma série ampla de funções, distantes daquelas de caráter militar convencional. Nesse quadro no qual os militares não intervinham diretamente nos assuntos políticos e a liderança política não influenciava nos temas militares para além de sua competência, uma possível reforma política parecia inviável sem mudanças nas relações civis-militares, visto que as condições de governabilidade mostravam-se pouco favoráveis, exemplificadas principalmente na crise econômica regional e na debilidade dos partidos políticos nos cenários nacionais.

Nos processos de reforma do setor de defesa na América Central, constatamos que, entre o início dos anos 80 e o final dos 90, as Forças Armadas da Nicarágua, Guatemala, El Salvador e Honduras experimentaram importantes reduções em matéria de armamentos, efetivos e verbas disponibilizadas. Contudo, em contrapartida, comandantes políticos vivenciaram uma conjuntura de “portas fechadas” aos órgãos decisórios internos militares, resultando em uma relativa autonomia dos setores castrenses.

Se ampliarmos a análise do âmbito regional, perceber-se-á que o problema das relações entre civis e militares faz parte da agenda política de quatro dos sete países da América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua; todos possuidores de

Forças Armadas constituídas e estabelecidas como “guardiães” da ordem política. Quanto aos demais países, Costa Rica (desde 1949<sup>5</sup>) e Panamá (desde 1990<sup>6</sup>) não possuem Forças Armadas; e Belize possui um corpo armado de dimensões muito pequenas<sup>7</sup>, que em nosso caso analítico pode ser desconsiderado. Nos casos específicos citados, El Salvador e Guatemala tiveram suas reformas militares derivadas de acordos de paz. Honduras, por sua vez, teve a promoção de uma reforma sem a presença de acordos de paz. E, no caso aqui destacado, na Nicarágua salienta-se o histórico baixo controle democrático, retratado especialmente no EPS e sua profunda politização.

Não podemos esquecer que, com a exceção nicaraguense, todos os exércitos da região centro-americana se incorporaram ao esquema geopolítico estadunidense, com apenas um breve lapso no Panamá em 1989, antes da intervenção direta de tropas dos Estados Unidos. Desse modo, seria compreensível e justificável a permanência da Doutrina de Segurança Nacional como referência no pensamento militar da região. Ademais, na característica volatilidade dos recursos humanos na área de Defesa e Segurança centro-americana, quanto à formação de civis, tem-se a imagem de que somente a oficialidade castrense estadunidense pode e deve ensinar os civis do istmo sobre assuntos de governabilidade e segurança (MENDELSON FORMAN; WELCH, 1998).

Com o fim da Guerra Fria, associado às crescentes demandas de pacificação e redemocratização, a América Central deixou de ser alvo central de interesses estratégicos em planos globais. Uma das consequências desse processo foi então a redefinição das agendas de defesa, abrindo espaço para as aqui tratadas “novas ameaças”, como o narcotráfico, crime organizado, migrações, desastres naturais, etc.

Na mesma linha de pensamento, podemos citar os cinco desafios ou crises indicados por Leticia Salomón. De acordo com a pesquisadora hondurenha, a desmilitarização regional ocorreu em paralelo com processos de reforma destinados a ajustar forças, políticas e capacidades em um novo contexto de ameaças. Tal período inconcluso de transição teria deixado as Forças Armadas sem referentes, provocando uma

---

<sup>5</sup> Em 1948, o então presidente José Figueres Ferrer aboliu o exército após o fim da guerra civil que atingiu o país no mesmo ano. No ano seguinte foi estabelecida a Força Pública da Costa Rica, corpo armado de natureza civil.

<sup>6</sup> O exército panamenho foi abolido com a derrocada do regime militar (1968-1989), diretamente vinculada à interferência de forças militares estadunidenses. Foi substituído por instituições de defesa especializadas, como a Polícia Nacional e o Serviço de Proteção Institucional.

<sup>7</sup> De acordo com o site da Força de Defesa de Belize (Belize Defense Force), cerca de 1750 homens fazem parte das unidades de defesa, incluindo o corpo de voluntários. Ver: <<http://www.bdf.mil.bz>>. Consultado em 28 abr. 2015.

generalizada crise de identidade. Nesse sentido, os desafios a serem enfrentados pelas instituições militares seriam:

- crise de permanência, insegurança institucional;
- crise de identidade, busca de novos papéis;
- crise de governabilidade, delimitação de cotas de poder;
- crise de credibilidade, deterioração da imagem pública; e
- crise de expectativas, insegurança individual (SALOMÓN, 1992).

A ausência de diretrizes em longo prazo também pode ser pontuada como uma das causas de tratada inconclusão e indefinição na reconversão dos setores de defesa e segurança na América Latina, de modo que as elites governamentais determinem e apliquem a utilização instrumental das Forças Armadas (no combate à delinquência e à criminalidade, por exemplo).

O fim dos conflitos armados internos e das ameaças externas, decorrentes do amplo processo de pacificação centro-americano, expuseram um quadro no qual as Forças Armadas estavam quase que exclusivamente preparadas para a guerra, com escassas habilidades para outras funções. Assim, sem inimigos, os desafios estavam na busca de existência frente à sociedade, ao poder político e desde uma perspectiva financeira (VELA CASTAÑEDA, 2002: 25-26). Uma vez mais, fica evidenciado o exíguo uso de mecanismos de controle democrático.

Quanto às reformas legais e constitucionais, podemos afirmar que em nenhum dos países centro-americanos há preservação de uma autonomia militar, sendo o presidente da república de cada Estado a maior autoridade das Forças Armadas. Apenas na Guatemala as leis e normas relacionadas à esfera castrense não sofreram reformas. Associada a tais reformas, outros problemas como a já citada falta de pessoal (civil) especializado e/ou apto no setor limitam a consolidação de possíveis instituições que levem adiante de forma permanente e cotidiana o controle democrático, de maneira que a defesa torna-se apenas mais um ponto da administração pública. Ademais, a corrupção mostra-se como outro atenuante, atuando como mecanismo de redistribuição de poder no interior das Forças Armadas, mas estabelecendo igualmente um laço entre setores sociais poderosos e a instituição castrense. Apesar disso, ainda podemos afirmar que as Forças Armadas seguem como essenciais para a estabilidade do processo político, tendo grande influência e poder internamente ao aparato estatal.



Por fim, nos parece, então, premente a necessidade de fortalecer a institucionalidade em matéria de defesa e segurança em toda a América Latina; de maneira, especialmente, que os Ministérios de Defesa sejam incorporados de modo efetivo às cadeias de mando estatal. Assim, um diálogo entre os setores civil e militar poderá ser realizado e ter maiores chances de soluções e ações conjuntas sendo produzidas e aplicadas. Uma vez que, como bem pontuou Jaime García Covarrubias (2005: 13): *“Llevar el tema de la defensa a conocimiento de los ciudadanos no implica ‘militarizar’ a la sociedad sino que al contrario es ‘democratizar’ la defensa”*.

### **Considerações finais**

Após tais considerações a respeito do desenvolvimento do debate em torno dos setores de defesa e segurança, bem como dos dilemas atuais ao redor dos mesmos, algumas características similares podem ser apontadas para o cenário latino-americano. De maneira geral, os processos de modernização do setor de defesa geralmente se inscreveram no contexto mais amplo de modernização do Estado. Atrelado a tal fator, a acelerada evolução tecnológica, associada à globalização e demais mudanças geopolíticas, elevou as demandas de atualização de equipamentos e armamentos das Forças Armadas. Desse modo, a busca pela modernização das Forças Armadas estaria diretamente relacionada com o rol e missões que os Estados e sociedades lhes atribuiriam, tanto em âmbito interno quanto internacional. E, o surgimento das “novas ameaças” impôs igualmente consideráveis demandas de modernização dos exércitos e corpos armados nacionais (MARADIAGA, 2005).

Portanto, diante de referido quadro, duas concepções básicas mostram-se necessárias nos projetos de defesa e segurança: uma, a identificação e sensibilização das autoridades civis para as problemáticas e necessidades próprias das instituições militares; outra, a compreensão e interiorização por parte das autoridades militares de uma realidade nata de toda autêntica democracia, a de que as autoridades civis são, por natureza, seus legítimos interlocutores políticos (ARROYO BORGÉN, 2005: 22-23). Assim sendo, a tão tratada modernização do setor de defesa e segurança não seria apenas uma questão de equipamentos, pessoal, infraestrutura, medidas legais e organizativas, etc. Envolveria também a renovação de processos e esquemas mentais concernentes à forma como as autoridades civis e militares entenderiam e administrariam as relações entre si.

Pensando no caso aqui destacado, a Nicarágua talvez apresente o quadro mais conturbado do istmo, com a primordialidade de tentar frear o processo de desinstitucionalização do ministério de Defesa. Importante ressaltar que, após a derrota eleitoral sandinista em 1990, as Forças Armadas do país (centradas no EPS) enfrentaram um panorama com quatro conflitantes vertentes:

- primeiramente, um partido, do qual dependiam, derrotado;
- um conjunto disforme de forças internas de traço conservador que se alçavam com a vitória política da UNO;
- um exército irregular com cerca de vinte mil homens (Resistência Nicaraguense), para quem a vitória eleitoral era sinônimo de vitória no terreno militar;
- por fim, o conservadorismo estadunidense, que via na vitória da UNO, na queda do comunismo e na invasão do Panamá a confirmação do êxito de sua estratégia de intervenção.

Em visto disso, os objetivos da modernização do setor de defesa na Nicarágua estariam vinculados, dentre outros fatores, à elevação das capacidades das instituições estatais associadas a esse setor, potencializando a participação dos setores político, econômico e social; ao fortalecimento dos órgãos superiores de defesa nacional e à consolidação dos mecanismos eficientes de coordenação interinstitucional; à formulação, debate e aprovação de leis de defesa e mobilização nacional, a fim de melhorar a organização das Forças Armadas; e ao fortalecimento da cooperação internacional visando o aprimoramento da sistematização e estrutura do setor de defesa (MARADIAGA, 2005: 17).

O retorno de Daniel Ortega à presidência do país em 2007 (obteve 38,07% dos votos nas eleições de novembro de 2006) teve impacto significativo em todo o panorama político e social do país, e nas Forças Armadas não foi diferente. Alterações legais foram promovidas logo nos primeiros meses de mandato, entre elas a reforma da Lei 290 (*Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo*). Nela, funções do Ministério da Defesa foram eliminadas (inteligência e defesa civil, por exemplo), outras modificadas (principalmente na regulação orçamentária) e algumas criadas (desminagem, controle de armas, parâmetros das relações civis-militares). De acordo com Roberto Cajina (2008b, p. 242):

En términos de resultado neto, la reforma al artículo 20 de la Ley 290 redujo los ámbitos de competencia y acción del MINDEF, y éste perdió la rectoría que teóricamente ejercía sobre el sector, al anulársele las

facultades de coordinar y dirigir la formulación del presupuesto del Ejército y supervisar su ejecución, y de dirigir y coordinar las actividades para obtener información, analizarla y evaluarla en función de la defensa nacional.

Com Ortega, o Ministério da Defesa passava a ter funções marginais, caráter esse realçado com posteriores reformas constitucionais, já em seu novo mandato<sup>8</sup>. As mudanças na Carta Magna nicaraguense reduziram ainda mais o papel do ministério como vínculo entre os setores militares e civis, estabelecendo uma relação direta entre presidente e comando castrense. Dessa forma, foi ressaltado o papel do presidente como Chefe Supremo das Forças Armadas e da Polícia, fazendo das mesmas peça importante dentro do jogo político pelo poder. Ademais, Ortega promoveu a reeleição indefinida não apenas no Poder Executivo, mas também no Exército, deixando de existir a determinação de substituição do comandante em chefe a cada cinco anos, anteriormente estabelecida por Violeta Chamorro. Ortega até nomeou um novo ministro da Defesa (vago desde 2007, o cargo foi ocupado em fevereiro de 2014 por Martha Elena Ruiz Sevilla, antiga secretária geral do ministério), mas, aparentemente, não conseguiu apagar a imagem da passagem de uma instituição nacional a uma organização a serviço de interesses familiares e corporativos, processo esse já vivenciado anteriormente pelos nicaraguenses com a Guarda Nacional durante o regime somozista.

Atualmente, a agenda nicaraguense de segurança está atrelada à transição de uma visão de ‘segurança do estado’ a uma de ‘segurança cidadã’ e ‘segurança humana’. Apesar das centralizações de Ortega, buscam-se alianças entre os setores público e privado e a sociedade em geral, de modo a fortalecer referida segurança cidadã e atrair investimentos. O desenvolvimento de cenários presentes pode conduzir ao aumento de ações conjuntas com países vizinhos, especialmente no combate ao crime organizado. Por outro lado, as questões referentes à construção do canal interoceânico no país, em acordo com uma empresa chinesa, trazem a perspectiva de uma nova abordagem do setor de defesa e segurança com relação aos direitos humanos, principalmente pelas ações repressivas do exército e da polícia em movimentos de oposição social, seja em função dos possíveis deslocamentos populacionais para execução do referido projeto de construção do canal ou ao governo Ortega de maneira generalizada.

---

<sup>8</sup> Marcada por polêmicas e inúmeras irregularidades, especialmente por parte do *Consejo Supremo Electoral* (CSE), as eleições gerais nicaraguenses de 2011 confirmaram a reeleição de Daniel Ortega, com 62,46% dos votos.

No plano regional, já indicamos que umas das grandes preocupações pela segurança atualmente se focam nas ‘inseguranças’: pessoais, trabalhistas, devido à violência interna e/ou ao crime organizado; pela corrupção e frustração com políticos, etc. Como indicou a pesquisadora Margaret Daly Hayes (2005: 10):

Las inseguridades varían desde amenazas tradicionales al Estado y la insurgencia guerrillera hasta las preocupaciones por la recurrencia de desastres naturales. Sin embargo, las inseguridades de mayor preocupación se derivan de problemas políticos y económicos estructurales, por una parte, de pobreza profundamente arraigados, corrupción, inestabilidad político-económica, inestabilidad social, desempleo y subempleo, epidemias (VIH-SIDA) y por otra, se extienden hasta las consecuencias para la seguridad de las generalizadas actividades criminales transnacionales en toda la región.

Ademais, e em conclusão, um dos principais pontos fracos, se não o principal, em referida temática na América Central é a aceitação pelas Forças Armadas da ideia de condução civil e democrática nos assuntos de defesa. Por isso a importância das crescentes etapas de democratização. Como sublinhou Ernesto López (apud INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2010: 07-08), o processo de construção do controle civil sobre o setor de defesa na América Latina ocorre em paralelo à construção e desenvolvimento da democracia, vinculando-se à supressão da autonomia militar e à criação de mecanismos de subordinação das Forças Armadas às autoridades civis constitucionalmente eleitas.

Sabe-se que nos anos 90 a falta de previsão e análise sobre as reformas no setor de defesa deixaram vazios que imediatamente foram ocupados pelo crime organizado. Revisar o rol funcionalmente indicado às Forças Armadas na luta contra tal tipo de crime e contra a violência é mais uma necessidade; porém, deve-se fazê-lo de maneira consciente e planejada, a partir de projetos conjuntamente discutidos e elaborados, e não do modo como por vezes está sendo realizado na região, onde se incrementam funções “[sin] cambio de doctrinas, ni de entrenamiento, ni de equipamiento. De un día para otro salir a las calles y con la urgencia de la demanda social intentar, vanamente, reparar los déficits del Estado (DIAMINT, 2010: 68)”.

Pensar a Defesa na América Central, e acima de tudo, atuar a favor de uma democratização do setor mostra-se uma premência na região. Superar as guerras e conflitos bélicos foi etapa importante, resta, além da completa reconversão e modernização da

defesa e segurança, afirmar efetivamente a democracia, como regime político e como sistema de valores.

## Referências

ARROYO BORGÉN, Carlos. A propósito de la gestión efectiva del sector defensa. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua, Nicaragua. Fevereiro 2005.

BARBOSA MIRANDA, Francisco. **Historia militar de Nicaragua** – antes del siglo XV al XXI. Managua: Francisco Barbosa, 2009.

CAJINA, Roberto. **Transición y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995**. Managua: CRIES, 1996.

\_\_\_\_\_. Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector Defensa. In: ALDA, Sonia; SEPÚLVEDA, Isidro. **La administración de la defensa en América Latina**. Normativa y organización de la defensa – Análisis nacionales. Tomo II. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008a.

\_\_\_\_\_. Nicaragua: reforma y retos del sector defensa. RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe** – Edición 2008. RESDAL: Buenos Aires, Argentina, 2008b.

CASTILLO VILLAREAL, Margarita. Nicaragua: civilians and military after the Sandinista Revolution. **Military Review**, volume LXXXV, n.2, março-abril 2005.

COVARRUBIAS, Jaime García. El futuro del sector defensa en Latinoamérica. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua, Nicaragua. Fevereiro 2005.

DALY HAYES, Margaret. Las inseguridades en América Latina. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. n. 4. Managua, Nicaragua. Maio-junho 2005.

DIAMINT, Rut. El oculto encanto de la defensa. RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe** – Edición 2010. RESDAL: Buenos Aires, Argentina, 2010.

DOMINGOS NETO, Manuel. O militar e a civilização. **Tensões Mundiais**, ano I, vol. I, 2005. Fortaleza: Observatório das Nacionalidades, 2005.

FRENTE SANDINISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. **El EPS y la participación de las masas en la defensa de la soberanía**. Managua: Sección de Educación Política, Departamento de Propaganda y Educación Política del FSLN, 1983.

GUERRA PASTORA, José Adán. Nuevas amenazas a la seguridad y desafíos a la modernización del sector defensa: una visión desde Nicaragua. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. n. 4. Managua, Nicaragua. Maio-junho 2005.

GUZMÁN, Luis Humberto. **Políticos en uniforme**: un balance del poder del EPS. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Socio-Políticos, 1992.

ICAZA GALLARD, Julio. Nuevas amenazas a la seguridad y el Ejército de Nicaragua. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. n. 4. Managua, Nicaragua. Maio-junho 2005.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Control civil del sector defensa en Centroamérica: Avances y desafíos. Memoria Conferencia Regional. **Mirador de Seguridad**. Managua, IEEPP, novembro 2010.

INVERNIZZI, Gabriele (org.). **Sandinistas**: entrevista com líderes sandinistas. São Paulo: Brasiliense, 1985.

JUNTA DE GOBIERNO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL. **Programa de gobierno**. Managua: s.n., 1979.

MARADIAGA, Félix. Participación civil en la modernización del sector defensa. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua, Nicaragua. Fevereiro 2005.

MELÉNDEZ, Javier. **Los escenarios institucionales de la defensa nacional en Nicaragua**. Informe do 'Programa para el fortalecimiento institucional del control civil en la formulación de políticas de defensa y seguridad', National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Managua: Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua, [s.d.].

\_\_\_\_\_. Los desafíos en la reforma al sector defensa y seguridad. **Mirador de Seguridad**. Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. n. 4. Managua, Nicaragua. Maio-junho 2005.

MENDELSON FORMAN, Johanna; WELCH, Claude. **Civil-military relations**: USAID's role. Washington, DC: Center for Democracy and Governance, 1998.

NICARAGUA. Estatuto Fundamental (20 de julho de 1979). Publicado em **La Gaceta** n. 1 de 22 de agosto de 1979.

ROUQUIÉ, Alain; SUFFERN, Stephen. Os militares na política latino-americana após 1930. In: BETHELL, Leslie (org). **História da América Latina**: (vol. 7). A América Latina após 1930: Estado e Política. São Paulo: Edusp, 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Formas contemporâneas da violência política**. Franca: [s.n.], 2002.

SALOMÓN, Leticia. De la seguridad a la inseguridad: la tragedia de las fuerzas armadas en Honduras. **Puntos de Vista** n. 6. Honduras, CEDOH, 1992.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA. XVII Cumbre de Presidentes Centroamericanos. 15 de dezembro de 1995. Disponível em:

< <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82753&idm=1> >. Consultado em 28 abr. 2015.

VELA CASTAÑEDA, Manolo. Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica. **Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá**. San José, Costa Rica: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

VÍLCHEZ, Erich. La estrategia de seguridad de Centroamérica y el rol de las fuerzas armadas. **Revista Seguridad y Sociedad**. n.1. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua, Nicaragua, 2011.

Recebido em: Abril de 2015;

Aprovado em: Outubro de 2015.