

Coordenação Civil-Militar

Operações de Paz Multidimensionais

A Experiência do BRABAT 18 no Haiti



Cap Bruno Soares de Cerqueira, Exército Brasileiro

O Cap Bruno Soares de Cerqueira é atualmente Chefe da Célula de Assuntos Cíveis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Foi Adjunto da Seção de Assuntos Cíveis (G9) do BRABAT 18 na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Possui Mestrado em Ação Humanitária Internacional pela Ruhr Universität-Bochum, na Alemanha. Também possui o curso de Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU (UN-CMCoord), o Curso de Campo para Oficiais em Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU

(UN-CMCoord Officer's Field Course) e o Curso de Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz da ONU (UN-CIMIC). Trabalhou na Seção de Coordenação Civil-Militar do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU, em

na Fase de Transição de mencionais

iti



Genebra, e foi palestrante convidado do CCOPAB em 2012 e 2013.

Quase dez anos após a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), teve início a sua fase de transição, com a transferência gradual, para o Governo do Haiti, das responsabilidades até

então exercidas pela MINUSTAH. Como consequência, as operações cinéticas destinadas à manutenção de um ambiente seguro e estável, conduzidas pelo componente militar, lentamente diminuíram. Isso criou a oportunidade, e por que não a necessidade, de incremento das operações não cinéticas, objetivando facilitar a transição e

empoderar a população haitiana para que esta pudesse prosseguir seu desenvolvimento sem a presença de uma Missão de Paz. Nesse contexto e dentro do escopo das operações não cinéticas, as ações de Coordenação Civil-Militar (CIMIC) cresceram de vulto e importância.

Esse artigo pretende apresentar as ações de CIMIC conduzidas pelo

Batalhão Brasileiro (BRABAT 18) durante o período em que o contingente esteve ativo no Haiti, assim como mostrar a contribuição e a importância de CIMIC para a fase de transição das operações de paz.

Para isso, inicialmente será explicada, com brevidade, o que é a fase de transição de uma operação de paz. Em seguida, será apresentado o arcabouço doutrinário que orientava e delimitava a atuação do BRABAT, mais especificamente as ações de CIMIC do Batalhão. Posteriormente, será feita uma breve abordagem sobre a MINUSTAH e sobre o BRABAT, finalmente culminando com a explicação das atividades de CIMIC conduzidas, assim como seus objetivos e os resultados alcançados. Na conclusão, serão apresentadas as contribuições de CIMIC para a fase de transição da MINUSTAH e o potencial dessa forma de operação não cinética em um espectro mais amplo.

A Fase de Transição das Operações De Paz

O desdobramento de Missões de Paz da ONU passa por três fases distintas¹, que podem por vezes se sobrepor, como visto na figura abaixo. Essas fases são:

- Desdobramento da Missão (*Rapid Deployment e Mission Start-Up*);
- Implementação do Mandato (*Mandate Implementation*);
- Transição (*Transition/Hand-over e withdrawal/liquidation*)

A fase de transição, em si, deve ser estudada já durante o planejamento inicial da missão, com a definição de referências e indicadores específicos que balizem o seu início, para que não coloque em risco os esforços em andamento para a consolidação da paz, conquistados durante a fase de implementação. Não há indicadores genéricos que possam ser utilizados para todas as missões, portanto a participação de todo o sistema da ONU e de atores locais na sua definição é de grande relevância.

No caso da MINUSTAH, o planejamento que marcou o início da fase de transição foi denominado “Plano de Consolidação”, e foi publicado como um anexo ao Relatório do Secretário-Geral, de 08 de março de 2013². Esse Plano de Consolidação, somado ao início da diminuição dos componentes militar e policial da MINUSTAH, marcou o início da fase de transição da Missão.

Arcabouço Doutrinário

A Coordenação Civil-Militar, no sentido amplo, é regida por diversas legislações, publicações e doutrinas diferentes. Por exemplo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) possui sua própria doutrina, assim como os países que compõem essa Aliança também possuem suas próprias doutrinas nacionais, que se espelham na doutrina da OTAN. Muitas Organizações Humanitárias também possuem as suas próprias publicações sobre o assunto, e a ONU possui não só uma, mas duas doutrinas que orientam a coordenação entre

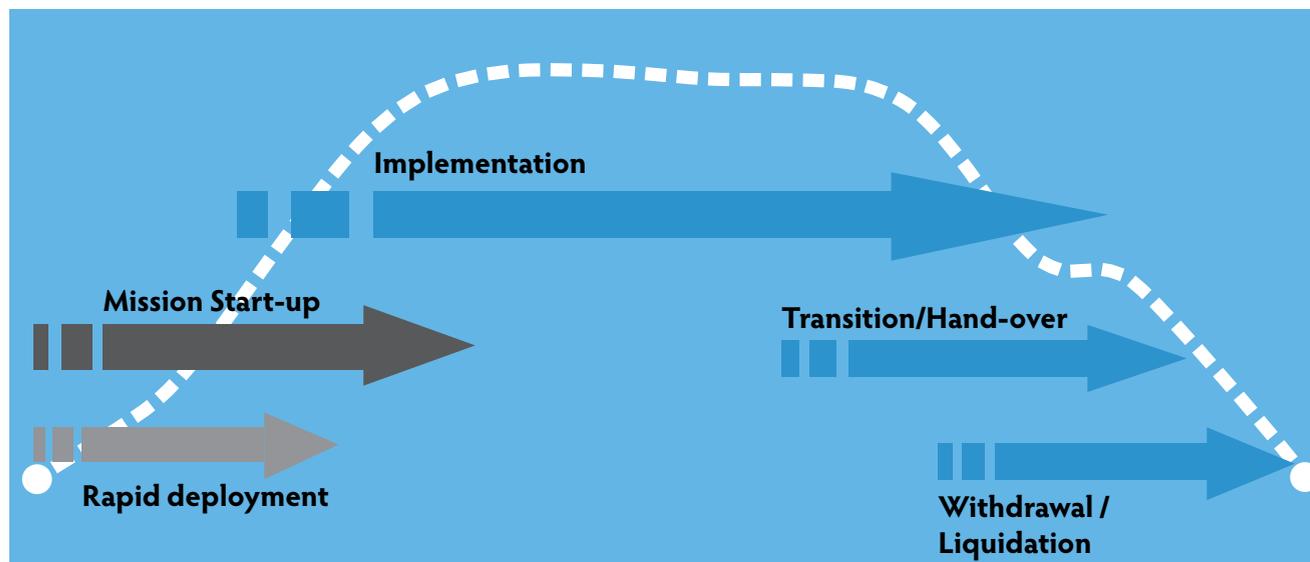


Figura 1 - Fases de Desdobramento de Missões de Paz³

atores civis e militares. Todas elas divergem de acordo com o tipo de operações nas quais as organizações, ou os países, costumam tomar parte.

Especificamente no âmbito da ONU no Haiti, as relações entre esses atores são guiadas pelas doutrinas de UN-CIMIC⁴ e UN-CMCoord⁵.

Além dessas, outras duas publicações fornecem a base formal para a condução das atividades de coordenação civil-militar no país: A Ordem de Operações 001-12, da MINUSTAH – Operation *Demèn Míyò* (Amanhã Melhor, em Creole); e as Diretrizes para Coordenação Civil-Militar no Haiti, do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU (OCHA). A primeira orienta o componente militar na condução de atividades de CIMIC e a segunda apresenta procedimentos, estruturas e mecanismos de UN-CMCoord específicos para o Haiti.

As Diretrizes para Coordenação Civil-Militar no Haiti, atualizadas pelo OCHA e endossadas em Agosto de 2013 pelos líderes dos componentes civil, policial e militar da MINUSTAH, além da Equipe Local das Nações Unidas⁶ (*United Nations Country Team — UNCT*), e do Ministério do Interior do Haiti, trazem importantes evoluções ante sua edição anterior. A principal evolução foi o fato de ter a participação e o consentimento do Governo Haitiano. Essas diretrizes específicas para o Haiti são baseadas na estrutura internacional preexistente expressa nas Diretrizes de Oslo⁷, mas com as devidas adaptações às singularidades de um “ambiente operacional único de desastres naturais em tempo de paz, em um ambiente ocasionalmente inseguro⁸” que caracteriza o Haiti. Além do que é previsto nas Diretrizes de Oslo, as diretrizes específicas para o Haiti detalham os mecanismos existentes na MINUSTAH para a solicitação de Recursos Militares e de Defesa Civil (RMDC⁹) e as plataformas de coordenação civil-militar utilizadas pela MINUSTAH.

Já a doutrina de UN-CIMIC, que tem como escopo a coordenação civil-militar em Operações de Paz

Integradas¹⁰ da ONU, visa a coordenação das atividades do componente militar com o componente civil da missão, e também com os atores civis presentes no local da missão e que não estão inseridos na operação de paz, como o UNCT, o governo local em todos os níveis, as



Estágio de CIMIC no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), obrigatório para militares sendo desdobrados em determinadas funções em Missões de Paz.

organizações internacionais, as organizações não governamentais e a população.

A política de CIMIC do Departamento de Operações de Paz da ONU¹¹ especifica como atividades-chave de CIMIC: a ligação civil-militar e o compartilhamento de informações; e a assistência civil. A primeira apoia os esforços do Force Commander¹² para a implementação do mandato da missão, enquanto a segunda é uma função de apoio que:

- ◆ provê suporte para garantir uma resposta coordenada da missão para as solicitações de assistência provenientes de atores humanitários e de desenvolvimento;
- ◆ facilita a interação entre a missão, a população e as autoridades civis, no que se refere a projetos de apoio comunitário conduzidos pelo componente militar.

A mesma política estabelece duas razões para a condução de atividades de CIMIC: assistir no gerenciamento das interações, nos níveis operacional e tático, entre atores civis e militares em todas as fases da missão; e apoiar a criação de um ambiente favorável para a implementação do mandato da missão, através da maximização das vantagens comparativas de todos os atores operando na área da missão.



Militares do G9 acompanham patrulha como parte dos esforços para o Levantamento Estratégico de Área da nova AOR do BRABAT.

A política acima mencionada provê, portanto, os conceitos e os princípios para a condução de atividades de CIMIC em Operações de Paz, tendo sido utilizada como o princípio norteador desse tipo de atividade do BRABAT. No entanto, por ser um documento bastante conciso, a doutrina de CIMIC da OTAN¹³ e o Manual de Campo de CIMIC¹⁴ publicado pelo Centro de Excelência de CIMIC da OTAN também foram utilizados, sempre com a ressalva de que as informações presentes nesses documentos deveriam ser interpretadas e adaptadas para a realidade de operações de paz, que é bastante diferente das operações normalmente conduzidas por aquela Aliança.

Além dessas doutrinas, como mencionado anteriormente, o componente militar da MINUSTAH também era regido pela Ordem de Operações 001-12. Esta Ordem de Operações é um documento abrangente, que determinava como uma das tarefas específicas para o BRABAT a manutenção da segurança nas áreas críticas de nossa AOR, entre elas Cité Soleil, Bel-Air, Bois-Neuf, Drouillard, Delmas, La Saline e Fort National. A utilização de atividades de CIMIC nessas áreas, para apoiar a missão do BRABAT, será abordada mais à frente. A Ordem de Operações 001-12 também colocava como centro de gravidade para o componente militar a percepção do valor da MINUSTAH para a população haitiana.

Especificamente para CIMIC, essa Ordem de Operações corretamente identificava as operações de

CIMIC como “a face mais visível da MINUSTAH”, e um facilitador para que o Componente Militar conquistasse o suporte e a confiança da população.

O entendimento do arcabouço doutrinário que regia e regulamentava as atividades do BRABAT é fundamental para a compreensão do direcionamento dado às atividades de CIMIC no início da fase de transição da MINUSTAH.

A MINUSTAH

Houve diversas mudanças relevantes na MINUSTAH imediatamente antes e durante o período em que o 18º Contingente estava

desdobrado no Haiti, como a publicação de um novo mandato para a missão — que mais uma vez reduzia seu efetivo —, a aproximação das eleições e a modificação da Área de Responsabilidade (AOR) do BRABAT.

O relatório do Secretário-Geral da ONU, de 31 de Agosto de 2012, delineou o chamado “Plano de Consolidação da MINUSTAH¹⁵”, que pretendia reduzir os efetivos que haviam sido aumentados após o terremoto de 2010. O objetivo do Plano era reduzir as atividades da MINUSTAH para um conjunto-base de tarefas obrigatórias em um período de 4 a 5 anos, de acordo com as condições de estabilidade no país. Essas evoluções da estabilidade no Haiti, ainda segundo o referido plano, fariam com que “a presença de uma operação de paz de vulto não seja mais necessária¹⁶”. Assim, o Plano de Consolidação da MINUSTAH foi, na verdade, um marco para o fim da fase de implementação do mandato da missão e para o início da fase de transição, que já havia, de certa forma, sido iniciada após a Resolução 2012 do Conselho de Segurança da ONU, de outubro de 2011, que diminuía, pela primeira vez, o efetivo da MINUSTAH desde o terremoto de 2010. Uma das sinalizações mais claras para o componente militar de que a MINUSTAH estava entrando em sua fase de transição foi a definição do *end state*¹⁷, visualizado pelo Force Commander: “a transferência das responsabilidades de segurança para o Governo do Haiti [...] permitindo a diminuição e a retirada do Componente Militar¹⁸”.

Em 12 de outubro de 2012, a Resolução 2070 reconheceu a relativa melhora da situação de segurança no Haiti, que possibilitava a continuidade da redução dos efetivos da MINUSTAH. Com essa redução de efetivo, duas Companhias de Engenharia — do Japão e da República da Coreia — e uma Companhia de Infantaria da Argentina já haviam sido retiradas da MINUSTAH, e já havia a previsão de duas Companhias de Infantaria do BRABAT 2 serem retiradas em Junho de 2013. Este fato acarretou a extinção do BRABAT 2 e a expansão do BRABAT 1, que recebeu a companhia remanescente daquele Batalhão, em adição às suas três Companhias de Fuzileiros de Força de Paz e um Esquadrão de Fuzileiros de Força de Paz. Todas essas modificações de efetivo e a mudança da fase de implementação do mandato para a fase de transição da missão tiveram, como consequência, alterações nas áreas de responsabilidade dos Batalhões da MINUSTAH, o que gerou consequências para as atividades de CIMIC, como será visto posteriormente.

Quanto à situação política, além das usuais trocas de funções estratégicas, como a presidência da Câmara dos Deputados e do Senado, talvez o fato de maior relevância tenha sido a evolução do processo eleitoral. A realização das eleições já estava atrasada e ameaçava a estabilidade e até o funcionamento da estrutura política do Haiti, já que o legislativo ficaria sem quórum para seu funcionamento, com apenas um terço do seu efetivo previsto ainda com mandatos vigentes. A indefinição quanto à data das eleições e a luta dos políticos pelo controle dos votos de determinadas regiões dentro da nova AOR do BRABAT geraram consequências negativas para as atividades do Batalhão, incluindo as atividades de CIMIC.

Quanto à situação de segurança, uma das principais consequências do Plano de Consolidação foi a adoção de uma postura de segurança mais seletiva, concentrando as atividades de segurança da MINUSTAH no apoio à Polícia Nacional do Haiti (PNH) e fazendo com que esta se tornasse a responsável pela pronta resposta a

incidentes de segurança. O segundo nível de intervenção seria de responsabilidade da Polícia da ONU (UNPOL) e somente o terceiro nível de intervenção seria de responsabilidade dos contingentes militares.

Quanto à situação humanitária, ainda havia cerca de 347.000 pessoas internamente deslocadas (IDPs) vivendo em 450 campos no Haiti. Esses campos se localizavam majoritariamente em Porto Príncipe, na AOR do BRABAT. No entanto, apesar de ainda ser um número elevado, ele representa uma redução de 77% no número de IDPs desde o terremoto em 2010. O Haiti também passava por uma epidemia de cólera e por grave insegurança alimentar que assolavam a população.

Assim como a MINUSTAH, o UNCT e a Equipe Local Humanitária¹⁹ (*Humanitarian Country Team — HCT*) também estavam iniciando a fase de transição da liderança dos mecanismos de coordenação para as auto-



Militares do G9 Conversam com líderes comunitários.

ridades haitianas, como comprovam diversas publicações dos membros desses times.

Durante o ano de 2012, diversos objetivos políticos foram alcançados, o que evidenciava a progressão do processo de estabilização do Haiti. Desta forma, a fase de transição, ou consolidação, como chamada pela MINUSTAH, prosseguiu.

O BRABAT 18

Com base nos fatos apresentados e nos documentos que regem a participação do BRABAT na



Cerimônia de abertura do Curso de Socorrista Comunitário, organizado pelo BRABAT na Base da 2ª Cia Fuz F Paz.

MINUSTAH, as diretrizes do comando do 18º Contingente Brasileiro para as atividades de CIMIC foram expedidas. O BRABAT 18 não deveria iniciar projetos que não fossem realisticamente terminar no prazo de seu desdobramento, isto é, no período máximo de 6 meses.

Com a redução do efetivo da MINUSTAH, o contingente brasileiro deixou de ser composto por dois batalhões, e passou a ser composto por apenas um, com cerca de 1200 militares divididos em quatro Companhias de Fuzileiros, um Esquadrão de Fuzileiros, apenas uma Companhia de Comando e Apoio (Cia C Ap), apoiando um efetivo quase dobrado, além do Estado-Maior. Com isso, a Base General Bacellar (BGB), onde nos encontrávamos estacionados, que já estava com muitos anos de uso, teve sua infraestrutura sobrecarregada, por estar recebendo uma quantidade de militares bem maior que a dos contingentes anteriores, como consequência da dissolução do BRABAT 2, o que fez com que o contingente brasileiro fosse composto por apenas um Batalhão com efetivo de quase dois batalhões. Isso onerou o pelotão de engenharia da Cia C Ap. Assim, não havia disponibilidade suficiente de pessoal qualificado e de equipamentos de engenharia, dentro do BRABAT, para

apoiar atividades de CIMIC de maior vulto.

A Seção de Assuntos Cíveis e as Ações de CIMIC Conduzidas

A Seção de Assuntos Cíveis (G9) do BRABAT 18 era composta por três oficiais, sendo dois oficiais do Exército Brasileiro e um oficial do Exército canadense, mais um sub-tenente e dois sargentos auxiliares. Ainda possuíamos mais um capitão de corveta da Marinha do Brasil e um tenente do Exército canadense responsáveis diretamente pelas finanças do G9.

Da análise da situação local no Haiti e da fase em que a missão se encontrava, da observância do arcabouço doutrinário e das diretrizes do Comandante do BRABAT 18 que norteavam a atuação do G9, foram definidos como objetivos para o período em que estávamos desdobrados:

1. Mudar a cultura dos militares do Exército Brasileiro de que CIMIC e Ação Cívico-Social (ACISO) são a mesma atividade;
2. Desenvolver uma base de dados no campo psicossocial de nossa AOR, com o intuito de facilitar operações futuras;
3. Diminuir a quantidade de atividades de ACISO realizadas para a população e aumentar a quantidade de projetos que envolvessem a transferência de conhecimentos e capacidades para o povo haitiano;
4. Aumentar a ligação e o compartilhamento de informações entre o BRABAT e os atores cíveis presentes, especialmente as agências da ONU, as organizações internacionais, as agências do Governo Haitiano e as ONGs presentes em nossa AOR, e
5. Empoderar o comando das subunidades (SU) e transferir a liderança das atividades de CIMIC para esses comandos.

A mudança da cultura que o Exército Brasileiro possuía sobre CIMIC foi iniciada

ainda na fase de preparação, em Cuiabá, e foi o ponto nevrálgico que definiria o sucesso ou não dos outros objetivos. No Exército Brasileiro, CIMIC é usualmente interpretado como sendo a mesma coisa que Ação Cívico-Social²⁰, o que não é correto. Essa mudança de cultura aumentaria e colocaria na direção correta o necessário apoio do comando do BRABAT 18 para a condução das atividades do G9. Como mencionado, já durante a fase de preparação, foi iniciada uma campanha de revisão de conceitos, principiada pelo CCOPAB durante o Estágio de Coordenação Civil-Militar, destinada aos militares selecionados para exercerem funções diretamente ligadas às atividades de CIMIC no Haiti. Daí em diante, foi conduzida uma campanha informal através de diálogos pessoais com militares envolvidos direta ou indiretamente nas atividades de CIMIC, que perdurou durante o período de desdobramento do contingente. Mesmo com todo esse esforço, foi verificado ao longo da missão que, apesar do conhecimento correto sobre a finalidade e a doutrina de UN-CIMIC, muitos militares possuíam dificuldades em traduzir esse conhecimento em ações práticas de CIMIC, ainda ficando presos aos tipos de atividades usualmente utilizadas em ACISO. No entanto, no cômputo geral, esse esforço para a mudança de cultura obteve êxito considerável. No final da missão, praticamente todos os militares do Estado-Maior do BRABAT já demonstravam o correto conhecimento do conceito e da finalidade de CIMIC.

Durante a fase de preparação, também foi percebida a dificuldade em realizar planejamentos para as futuras atividades do G9, quando fôssemos desdobrados no Haiti. Essa dificuldade veio da falta de centralização das informações atualizadas sobre a conjuntura do país e, principalmente, sobre o “terreno

humano” onde atuaríamos. As informações sobre nossa AOR eram voltadas para atividades operacionais cinéticas ou de inteligência, não sendo específicas para a condução de atividades de CIMIC. Não havia um documento único contendo todas as informações que precisaríamos para embasar o nosso planejamento. Os documentos produzidos anteriormente, especificamente para atividades de CIMIC, necessitavam de atualização, devido à constante modificação da Área de Responsabilidade (AOR) do BRABAT e aos diferentes desafios enfrentados por contingentes anteriores. Com isso, foi iniciado, ainda em Cuiabá, um novo Levantamento Estratégico de Área (LEA), para a nossa nova AOR.

O formato, o conteúdo e a execução do LEA foram baseados em dois documentos principais: O Manual de Campo de CIMIC²¹, do Centro de Excelência de CIMIC da OTAN, e a Nota de Coordenação Doutrinária N° 02/2012, do Centro de Doutrina do Exército²² (Brasileiro). O levantamento foi organizado em 6 campos principais: Político, de Segurança, Econômico, Social, de Infraestrutura e de Informações. Os dados de cada um desses campos foram coletados e analisados através do processo conhecido como AECOPE (Área, Estrutura, Capacidades, Organizações, População e Eventos). As informações necessárias foram

Um militar do G9 (D) e o subcomandante da SU responsável pela AOR (E) observam o início do bloqueio de uma via, em protesto contra as condições de higiene da área, e se preparam para a negociação.



coletadas pelas subunidades (SU) do BRABAT e analisadas e compiladas pelo G9. O LEA também incluía informações sobre o mandato da Missão, a história do Haiti, sua geografia e clima, assim como a situação humanitária e as principais agências humanitárias e sua atuação no país. Como anexos, foram incluídos dados como uma análise de *stakeholders*, mecanismos e plataformas de coordenação civil-militar da MINUSTAH, modos de financiamento para atividades CIMIC e melhores práticas. Posteriormente, ao tomar conhecimento do LEA do BRABAT, a Seção de Assuntos Civis do Componente Militar da MINUSTAH (U9), determinou que todo o componente militar realizasse um levantamento estratégico de suas respectivas AOR, utilizando o levantamento do BRABAT como modelo. A execução de um LEA amplo e padronizado, cresce ainda mais de importância devido às mudanças nas AOR dos batalhões do componente militar da MINUSTAH, fato que deve continuar ocorrendo a cada redução de efetivo da missão, até o término da mesma, facilitando a adaptação dos contingentes militares às novas AOR.

Quanto ao tipo de atividades conduzidas, apesar de haver a necessidade de diminuição das atividades de ACISO em favor do aumento das atividades de CIMIC propriamente ditas, não era recomendável a sua extinção. O ACISO é caracterizado por atividades de curta duração, geralmente de um dia, que são relativamente simples de serem planejadas e conduzidas. Isso possibilita uma ação, ou reação, rápida do BRABAT a alguma necessidade militar, além de proporcionar o contato direto do soldado com a população em uma situação menos formal ou estressante, como durante as patrulhas.



Flagrante de um dos Cursos de Socorrista Comunitário, conduzidos pelo BRABAT 18.

Também proporciona ao Batalhão realizar um apoio imediato aos líderes comunitários, sempre em consonância com algum objetivo militar. Além disso, elas dão visibilidade à MINUSTAH e ao BRABAT e aumentam a percepção, pela população haitiana, do valor da MINUSTAH, aumentando o apoio da população à missão. Essas atividades de ACISO possuem impacto imediato, já que a população usufrui prontamente da doação de alimentos e água potável, do atendimento médico e odontológico, etc. No entanto, o resultado é de curto prazo, já que no dia seguinte a população já vai estar necessitando de alimentos e água novamente, e não há meios suficientes para que esse apoio seja prestado diariamente.

Assim, com o início da fase de transição e com a proximidade cada vez maior do final da Missão, era necessário intensificar a execução de projetos que transferissem conhecimentos e capacidades ao povo haitiano, para que este pudesse seguir sua evolução social e econômica sem a presença de uma missão de paz da ONU. Diferentemente das atividades de ACISO, esses projetos são de planejamento e execução mais complexos, envolvendo diversas seções do Estado-Maior do Batalhão e muitas vezes até organizações civis. Além disso, seu impacto não é imediato, mas possui efeitos de longo prazo. Muitas das ideias para esses projetos nasceram da própria população. O comando das subunidades era, por diversas vezes, procurado por líderes comunitários que expressavam o interesse da população por cursos profissionalizantes, para facilitar seu ingresso no mercado de trabalho. Com isso, foram realizados diversos cursos, com prioridade para os locais onde o índice de violência era maior, assim como os locais priorizados pela Ordem de Operações 001-12 da MINUSTAH, mencionados anteriormente. Os alunos dos cursos eram selecionados através dos líderes comunitários ou de autoridades haitianas, já que muitos dos alunos eram da própria Polícia Nacional do Haiti (PNH). Antes mesmo de retornarmos ao Brasil, verificamos que alguns dos alunos dos nossos cursos já estavam trabalhando, alguns até contratados por organizações internacionais.

Quanto ao aumento da ligação e do compartilhamento de informações entre o BRABAT e atores civis, ainda durante a preparação em Cuiabá, estabelecemos contato com a Oficial de Coordenação Civil-Militar Humanitária (UN-CMCoord) do OCHA, com quem

já havia trabalhado em oportunidades anteriores. Isso facilitou muito a nossa interação com organizações humanitárias no Haiti, já que ela era a nossa principal — e doutrinariamente a correta²³ — fonte de ligação com essas organizações. A partir do estabelecimento desse relacionamento direto entre o BRABAT e o OCHA, a nossa ligação e compartilhamento de informações com organizações civis, especialmente com agências da ONU e com organizações humanitárias, foi ampliado e fortalecido. Imediatamente, iniciamos o planejamento para a realização de um projeto em conjunto com o OCHA, o UNICEF e o CVR²⁴, para a distribuição de filtros de água na região de Cité Soleil, em apoio ao esforço internacional de combate ao cólera no Haiti. O projeto — que posteriormente evoluiu, incluindo diversos outros parceiros e servindo como modelo para distribuições de filtros de água em todo o território haitiano — nos permitiu interagir e compartilhar informações com agências da ONU, ONGs humanitárias nacionais e internacionais e agências governamentais do Haiti. Essas interações foram cruciais para que tivéssemos acesso e utilizássemos recursos dos quais não dispúnhamos nem teríamos condições de adquirir, e permitiram aos atores humanitários obter acesso a áreas onde não costumavam desenvolver projetos devido a temores quanto à segurança de seus funcionários. Foi uma experiência onde todos os participantes saíram beneficiados de alguma forma, principalmente a população haitiana.

Também estabelecemos parceria com uma organização humanitária religiosa brasileira que estava atuando já há algum tempo no Haiti. Apoiamos um projeto liderado por eles, mas conduzido em coordenação com a organização líder do Cluster²⁵ de CCCM (Coordenação e Gerenciamento de Campos de IDP), para a total relocação de um campo de IDPs, que incluía a construção de residências e a realização de cursos profissionalizantes e palestras educacionais. A finalidade dessa parceria foi apoiar a comunidade internacional nos esforços para diminuir a população que ainda habitava os campos de IDP, caracterizados pela falta de saneamento, higiene e pela criminalidade. O objetivo militar era diminuir a quantidade de campos de IDP dentro da AOR do BRABAT, diminuindo assim a possibilidade de surtos de doenças e o índice de violência.

Quanto ao empoderamento do comando das SU, foram eliminadas as solicitações de apoio feitas por lideranças comunitárias diretamente ao G9, através de ligações telefônicas e visitas não agendadas à Base General Bacellar (BGB). Verificamos que esses fatos traziam demasiada confusão e dificultavam a coordenação e a priorização das atividades de CIMIC. Faziam também com que a SU responsável pela AOR se tornasse apenas uma equipe executante das atividades de CIMIC, o que dificultava a própria coordenação das atividades da SU na AOR e os alienava do processo decisório para a priorização dessas atividades. A solução veio através da descentralização e do empoderamento da SU em todas as questões relativas a CIMIC. Todos os líderes comunitários que tentavam fazer solicitações diretamente ao G9 não eram atendidos, mas sim encaminhados ao comando da SU responsável. Com isso, criávamos uma ligação direta e fomentávamos o estabelecimento de relações de confiança entre os líderes e o comando da SU. Ademais, a priorização das atividades e o seu planejamento eram de responsabilidade do comando da SU. Os membros do G9 atuavam como facilitadores, coordenadores e orientadores das atividades conduzidas pelas SU. No 18º contingente, poucas atividades foram impostas pela Seção de Assuntos Cívicos às SU, o que era feito somente em casos de projetos conduzidos diretamente pela Seção ou em caso de atividades de caráter mais amplo, conduzidas em coordenação com operações cinéticas. Até mesmo os cursos profissionalizantes conduzidos pelo BRABAT tinham um alto grau de descentralização, especialmente na escolha dos beneficiários, que era feita pela SU em coordenação com as lideranças comunitárias. Os principais resultados alcançados foram: o grande aumento da interação entre o comando da SU e as lideranças comunitárias e o consequente aumento da confiança dessas lideranças no comandante da SU; a simplificação da coordenação e da priorização das atividades; e o empoderamento da SU, que aumentou a velocidade com que as demandas da população eram atendidas, de acordo com os interesses militares do BRABAT.

Uma das grandes, ou talvez a maior dificuldade que enfrentamos no Haiti, foi a falta de recursos para atividades de CIMIC. Em intervenções militares diretas em países estrangeiros, como as intervenções de coalizões no Iraque e no Afeganistão, há um total comprometimento político dos países com a

operação militar e com a situação da população civil. Esse comprometimento advém, em parte, das obrigações referentes à situação de ocupação de países ou territórios, regulamentadas pelos Artigos 42 a 56 das Convenções de Haia²⁶ e pelos Artigos 27 a 34 e 47 a 78 da Quarta Convenção de Genebra, mas também do interesse dos ocupantes em “conquistar corações e mentes” da população, com o intuito de facilitar a operação e aumentar a segurança das tropas. Já em missões de paz não há esse comprometimento político total por parte dos países que disponibilizam suas tropas à ONU. Apesar de as leis internacionais serem aplicáveis em operações de paz, a organização responsável e representante dos países contribuintes de tropas é a própria ONU. Os países contribuintes, então, não se veem diretamente responsabilizados por atividades que visem a garantia de padrões suficientes de higiene e saúde pública, assim como a provisão de alimentos e cuidados médicos para a população. Não é o caso entrar em detalhes quanto à validade e aplicabilidade do direito internacional em operações de paz, já que existem diversas opiniões e interpretações sobre o assunto, e já que esse não é objeto deste artigo. O que interessa é que não há, necessariamente, o interesse e o comprometimento dos governos dos países contribuintes de tropas com atividades voltadas à assistência à população local e à conquista de “corações e mentes”, pois não serão eles os beneficiários diretos dessas conquistas.

Com a restrição de recursos para atividades de CIMIC, tivemos que buscar outras formas de financiamento. As possibilidades que encontramos foram através do estabelecimento de parcerias com organizações civis internacionais, que dispusessem de recursos, e da solicitação de recursos financeiros através da apresentação de projetos à MINUSTAH. Entre estes, dois tipos de projetos eram possíveis: Projetos de Impacto Rápido (QIP)²⁷, financiados pela Seção de Assuntos Cíveis da MINUSTAH, com capacidade de financiar projetos de até 100 mil dólares; e Projetos de Sensibilização²⁸, financiados pelo CVR²⁹, com capacidade de financiar projetos de até 2.500 dólares. Não tínhamos a possibilidade de executar QIPs, já que o ciclo destes projetos varia de 4 a 10 meses, e tínhamos a restrição de não passar nenhum projeto para o próximo contingente. Ficamos, então, limitados à liberação de verbas de pequeno valor para realizar

os projetos de sensibilização. Essa era basicamente a nossa única fonte de recursos financeiros para as atividades de CIMIC.

Ainda assim, apesar de ser uma fonte confiável de recursos, os projetos de sensibilização adicionavam um outro fator que dificultava o nosso trabalho: burocracia. Um estudo feito durante o contingente pelo 1º Ten canadense que era responsável pelas finanças do G9, revelou que nesses projetos, que possuíam um ciclo entre 8 e 14 semanas, apenas 15% do tempo era atribuído às atividades primárias em benefício direto à população haitiana. O restante do tempo era gasto em atividades burocráticas referentes ao projeto. Em resumo, muito tempo era gasto em relação aos benefícios entregues à população.

Em intervenções militares diretas em países estrangeiros, como as intervenções de coalizões no Iraque e no Afeganistão, há um total comprometimento político dos países com a operação militar e com a situação da população civil.

Outra dificuldade encontrada foi a falta de especialistas funcionais e de militares do sexo feminino no G9. Os especialistas funcionais proporcionariam grande conhecimento e devido assessoramento e direcionamento em suas respectivas áreas de atuação. Especificamente no Haiti, seria de grande relevância possuir especialistas funcionais nas áreas de água, saneamento e higiene, engenharia civil e educação infantil, que eram as áreas em que mais atuávamos. Já a importância de se ter uma militar do segmento feminino no G9 se dá por causa da necessidade ou da oportunidade de interagirmos com mulheres haitianas, sendo elas líderes comunitárias ou somente populares em necessidade. Havia certo receio,

por parte de mulheres haitianas, de se dirigirem às bases brasileiras ou até mesmo de conversarem com os nossos militares em público. A presença de uma militar do sexo feminino facilitaria essa aproximação e a maior inclusão das mulheres nas atividades de CIMIC do BRABAT.

No entanto, outros aspectos facilitaram a nossa atuação. Em primeiro lugar, não herdamos nenhum projeto do contingente anterior, o que nos deu ampla liberdade para desenvolver os nossos próprios, sem restrições. Mas talvez o mais importante tenha sido o trabalho desenvolvido por todos os contingentes anteriores, não só na área de CIMIC, mas no sentido mais amplo possível. Desfrutávamos de total confiança e simpatia da população haitiana. Todas as nossas iniciativas eram vistas positivamente e eram extremamente bem recebidas pela população. Isso facilitou a aproximação dos nossos soldados com os haitianos e estabeleceu uma relação mútua de confiança e respeito. Éramos sempre o primeiro, e muitas vezes o único contingente militar que era procurado pela população para solicitações referentes a assuntos civis não relacionados a segurança. Quando não podíamos prestar auxílio pelo fato de a instituição solicitante estar fora de nossa AOR, os líderes comunitários simplesmente desistiam, ao invés de buscar o apoio do responsável pela AOR, tamanha era a confiança que depositavam no BRABAT. Em suma, seus corações e mentes já haviam sido conquistados pelo esforço contínuo dos 17 contingentes que nos antecederam.

Conclusão

Do exposto, podemos concluir que as operações não cinéticas, especificamente a Coordenação Civil-Militar, crescem de importância na fase de transição de Operações de Paz. Isso se dá pelo fato de que, com a diminuição dos efetivos militares e com a progressiva transição das responsabilidades de segurança para o governo local, se diminui a capacidade e se retira, progressivamente, o encargo do componente militar de conduzir operações em larga escala. Áreas de responsabilidade sucessivamente maiores para contingentes paulatinamente menores exigem a adoção de medidas passivas de manutenção da segurança, em complemento às medidas ativas. Entre essas medidas passivas podemos incluir o desenvolvimento econômico e social local, que pode, em pequena escala e com escopo local, ser fomentado pelo



Atendimento médico realizado pelo BRABAT durante uma ACISO na AOR da 4ª Cia Fuz F Paz.

contingente militar. A conquista do apoio da população também aumenta a segurança da tropa envolvida diretamente em atividades de patrulhamento.

Na fase de transição, o foco das operações de CIMIC deve ser a transferência de conhecimentos e habilidades para a população, de forma que esta possa prosseguir em seu desenvolvimento econômico e social sem a presença da missão de paz. Também deve ter prioridade a transferência da liderança dos projetos e das atividades à própria população local, ou a instituições governamentais, como prefeituras e agências especializadas. Estes sim tem a obrigação de longo prazo de zelar pelo seu povo e pela sua comunidade, e devem ter o compromisso com os interesses e as necessidades das comunidades locais. Somente essa transferência de liderança e de responsabilidades fará com que o componente militar possa ser retirado da missão com relativa tranquilidade e segurança, e diminuirá a possibilidade de ressurgimento do conflito e a dependência local da missão de paz.

Para que isso ocorra de forma suave e controlada, é necessário, primeiro, que se conheça em detalhes o terreno em que se está atuando, especialmente o “terreno humano”. Também é necessário que haja coordenação com os outros componentes da missão de paz e com atores civis em geral, já que todos estão envolvidos de alguma forma com a transição da missão, e muitos estão planejando e conduzindo suas próprias estratégias para deixar o país. Com o aumento da ligação e do compartilhamento de informações, é possível integrar e coordenar as atividades de todos os atores presentes na AOR, com vistas a facilitar e potencializar as atividades de cada um.



Flagrante de crianças beneficiadas com alimentos durante atividade de ACISO do BRABAT 18.

No caso específico do Haiti, a contribuição do BRABAT para a fase de transição da missão, através de atividades de CIMIC, se deu principalmente mediante:

- ◆ A criação, ou a atualização, de mecanismos, processos e documentos para o desenvolvimento do conhecimento do “terreno humano” pela MINUSTAH;
- ◆ O aumento e o fomento das ligações e do compartilhamento de informações com atores civis, que possibilitou a coordenação de atividades e a correta e eficaz condução de projetos de suporte à população;
- ◆ A transferência de conhecimentos e habilidades para a população haitiana, visando seu desenvolvimento econômico e social, e a diminuição da sua dependência da MINUSTAH.

Ademais, as atividades de CIMIC contribuíram para a manutenção da imagem da tropa frente à população haitiana, que por vezes era maculada devido às restrições impostas à nossa atuação, que deveria ocorrer somente após a intervenção da PNH e da UNPOL. Para a população, era difícil entender por que as nossas tropas não intervinham imediatamente em determinadas situações, o que poderia gerar mal entendidos e

desconfiança. Mas tudo isso era mitigado por ações de CIMIC e pela crescente confiança e interação entre os líderes comunitários, a população em geral, e o contingente brasileiro.

Apesar das dificuldades encontradas, fomos sempre impulsionados pelas conquistas que herdamos de contingentes anteriores e constantemente motivados pela vontade e pela dedicação à causa da estabilização do Haiti. A possibilidade de participar dos esforços internacionais para a melhoria das condições de vida para a população do Haiti, e o profundo sentimento de cumprimento do dever, nos dava energia em todos os momentos em que o cansaço se abatia sobre nós.

Ao término da missão, os objetivos propostos haviam sido atingidos em sua plenitude, dentro das possibilidades e limitações — principalmente temporais — que balizavam a nossa atuação. Muito foi feito por poucos, em pouco tempo. Ao final do nosso desdobramento, havíamos modificado e aumentado o conhecimento dos militares do BRABAT 18 sobre CIMIC, finalizado o novo Levantamento Estratégico de Área, diminuído a quantidade de atividades de ACISO e

aumentado a quantidade de atividades de CIMIC, aumentado e fomentado a ligação e o compartilhamento de informações com atores civis, e empoderado e

transferido a liderança das atividades de CIMIC para o comando das SU. Isto é, tínhamos cumprido todos os objetivos definidos para o G9 antes da missão. ■

Referências

1. United Nations Department of Peacekeeping Operations and United Nations Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*, 2008, p.61.
2. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2013/139*).
3. United Nations Department of Peacekeeping Operations and United Nations Department of Field Support 2008, *Mission Start-up Field Guide for Senior Mission Managers of United Nations Peacekeeping Operations*, New York.
4. A definição de UN-CIMIC é: "[...] uma função militar que contribui para facilitar a interface do componente militar e dos componentes civis de uma missão integrada, assim como com os atores humanitários e de desenvolvimento na área da missão, para apoiar os objetivos da Missão da ONU". Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC), Departamento de Operações de Paz, 2010.
5. A definição de UN-CMCoord é: "O diálogo e a interação essenciais entre atores civis e militares em emergências humanitárias, que são necessárias para a proteção e promoção dos princípios humanitários, para evitar competição, minimizar inconsistências e, quando apropriado, buscar objetivos comuns". *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*, Revisão 1.1, Novembro de 2007.
6. O UNCT é composto por todas as agências da ONU (mais a Organização Internacional para Migração - IOM) presentes e operantes em um dado país.
7. *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*, Revisão 1.1, Novembro de 2007.
8. *Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti*, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Julho de 2013.
9. MCDA na sigla oficial em inglês (*Military and Civil Defense Assets*).
10. Caracteriza-se uma Missão Integrada da ONU quando existe no país ou região, uma Missão de Paz Multidimensional da ONU (formada por um componente militar, um componente policial (UNPOL) e um ou mais componentes civis), além de um Time de Campo da ONU (United Nations Country Team-UNCT, que é formado pelas agências da ONU que não fazem parte da Missão de Paz).
11. "Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions", de Outubro de 2010.
12. Chefe do Componente Militar (Head of Military Component-HOMC).
13. *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (AJP-3.4.9)*, Edição A Versão 1, Fevereiro de 2013.
14. CIMIC Field Handbook, *Civil Military Co-operation Centre of Excellence*, 3ª Edição.
15. O plano estabelecia objetivos-chave nas seguintes áreas: Desenvolvimento da PNH, Construção da Capacidade Eleitoral, Estado de Direito e Direitos Humanos, e Governança.
16. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2012/678)*, Agosto de 2012.
17. Estado Final, em tradução livre.
18. Operation Order 001-12, Operation *Demen Miyò* (Operation *Better Tomorrow*), Maio de 2013.
19. Humanitarian Country Team. Composto pelas agências da ONU relevantes e por organizações humanitárias atuando no país, que se submetam a uma coordenação por parte da ONU.
20. "Conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes. Além da natureza assistencial, também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas". Manual de Campanha, Operações em Ambiente Interagências (EB20-MC-10.201). Exército Brasileiro.
21. CIMIC Field Handbook, *Civil Military Co-operation Centre of Excellence*, 3ª Edição.
22. Considerações Civas no Estudo de Situação do Comandante Tático, de 20 de dezembro de 2012.
23. O OCHA possui o mandato de coordenar os esforços da comunidade humanitária em todo o mundo, incluindo a coordenação civil-militar humanitária.
24. Community Violence Reduction, seção da MINUSTAH para a Redução da Violência em Comunidades, considerada a 2ª geração do DDR.
25. *Cluster* é o termo representativo para um grupo de organizações humanitárias ligadas por uma atividade comum, que se voluntariam para participar de uma coordenação centralizada. Ex.: Todas as organizações que trabalham com água, saneamento e higiene são agrupadas (se voluntárias) no *Cluster* de Água, Saneamento e Higiene, também conhecido como *WASH Cluster*.
26. Annex to the Hague Convention (IV), *Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land*, 1907.
27. Quick Impact Project.
28. *Proposition de Sensibilisation*, no termo oficial da MINUSTAH em francês.
29. Idem 21.