

Coordinación Civil-Militar en la Fase de Transición de Operaciones de Paz Multidimensionales: La Experiencia del BRABAT 18 en Haití¹

Bruno Soares de Cerqueira

Casi diez años después de la creación de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), tuvo inicio su Fase de Transición, con la transferencia gradual, para el Gobierno de Haití, de las responsabilidades hasta entonces ejercidas por la MINUSTAH. Como consecuencia, las operaciones cinéticas dirigidas al mantenimiento de un ambiente seguro y estable, a cargo del componente militar, lentamente disminuyeron. Eso proporcionó la oportunidad, y por qué no la necesidad, de incremento de las operaciones no cinéticas, objetivando facilitar la transición y empoderar a la población haitiana para que ésta pudiera progresar en su desarrollo sin la presencia de una Misión de Paz. En ese contexto y dentro del escopo de las operaciones no cinéticas, las acciones de Coordinación Civil-Militar (CIMIC) crecieron de bulto e importancia.

Ese artículo trata de presentar las acciones de CIMIC realizadas por el Batallón Brasileño (BRABAT 18) durante el período en que el contingente estuvo activo en Haití, así como mostrar la contribución y la importancia de CIMIC para la fase de transición de las operaciones de paz.

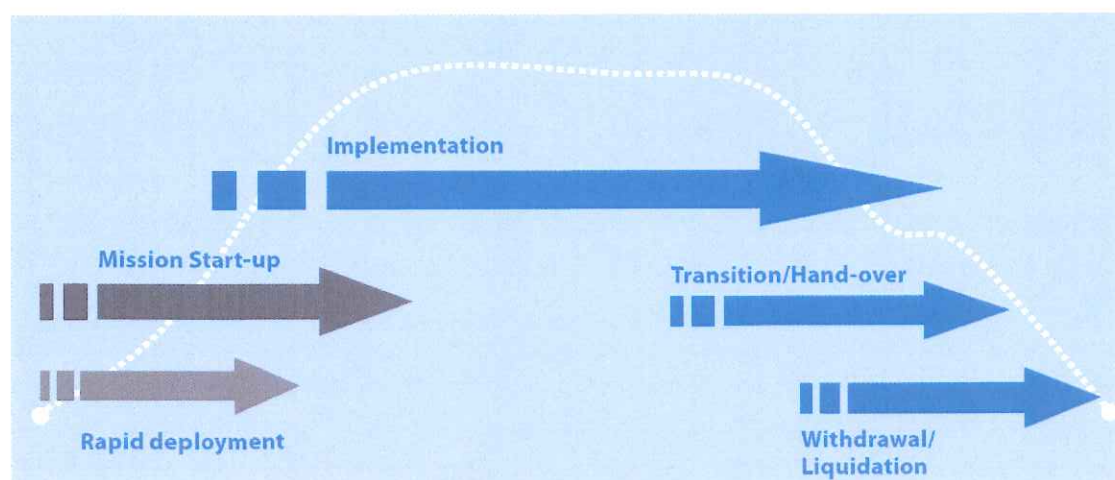
Para eso, inicialmente será explicada, con brevedad, lo que es la Fase de Transición de una operación de paz. En seguida, será presentado el marco doctrinario que orientaba y delimitaba la actuación del BRABAT, más específicamente las acciones de CIMIC del Batallón. Posteriormente, será hecho un breve abordaje sobre la MINUSTAH y sobre el BRABAT, por fin, culminando con la explicación de las actividades de CIMIC realizadas, así como sus objetivos y los resultados logrados. Como conclusión, serán presentadas las contribuciones de CIMIC para la Fase de Transición de la MINUSTAH y el potencial de esa forma de operación no cinética para la Fase de Transición de operaciones de paz en un espectro más amplio.

¹ Traducción inversa del portugués al español hecha por la Capitán **Christiane Alves de Lima** del Ejército Brasileño.

LA FASE DE TRANSICIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ

El despliegue de Misiones de Paz de la ONU pasa por 3 fases distintas¹, que a veces pueden sobreponer, como se observa en la figura abajo. Esas fases son:

- Despliegue de la Misión (*Rapid Deployment* e *Mission Start-Up*);
- Implementación del Mandato (*Mandate Implementation*), y
- Transición (*Transition/Hand-over* y *withdrawal/liquidation*).



Fases de Despliegue de Misiones de Paz²

La Fase de Transición, en sí, debe ser planeada ya en la planificación inicial de la misión, con la definición de referencias e indicadores específicos que balicen su inicio, para que la Fase de Transición no ponga en riesgo los esfuerzos en marcha para la consolidación de la paz, conquistados durante la Fase de Implementación. No hay indicadores genéricos que se puedan utilizar para todas las misiones, por lo tanto, la participación de todo el sistema de la ONU y actores locales en su definición es de gran relevancia.

En el caso de la MINUSTAH, la planificación que asignó el inicio de la Fase de Transición fue nombrada "Plan de Consolidación", y fue publicada como un anexo del Informe del Secretario General del 08 de marzo de 2013³. Ese Plan de Consolidación, junto con el inicio de la disminución de los componentes militar y policial de la MINUSTAH, señaló el inicio de la Fase de Transición de la Misión.

MARCO DOCTRINARIO

La Coordinación Civil-Militar, en el sentido amplio, está reglamentada por diversas legislaciones, publicaciones y doctrinas diferentes. A modo de ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) posee su propia doctrina, así como los países que integran a esa Alianza también poseen sus propias doctrinas nacionales, que se reflejan en la doctrina de la OTAN. Muchas Organizaciones Humanitarias también poseen sus propias publicaciones sobre el asunto, y la ONU posee no sólo una, pero dos doctrinas que orientan la coordinación entre actores civiles y militares. Todas ellas discrepan de acuerdo con el tipo de operaciones en las cuales las organizaciones, o los países, suelen tomar parte en ello.



Curso de CIMIC en el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB), obligatorio para militares siendo desplegados en ciertas funciones en Misiones de Paz.

Específicamente en el ámbito de la ONU en Haití, las relaciones entre dichos actores son orientadas por las doctrinas de UN-CIMIC⁴ y UN-CMCoord⁵. Además de esas, otras dos publicaciones brindan la base formal para la conducción de las actividades de coordinación civil-militar en el país: El Orden de Operaciones 001-12, de la MINUSTAH - Operation *Demen Miyò* (Mañana Mejor, en Creole); y las Directrices

para Coordinación Civil-Militar en Haití, de la Oficina para Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA). La primera orienta el componente militar en la conducción de actividades de CIMIC y la segunda presenta procedimientos, estructuras y mecanismos de UN-CMCoord específicos para Haití.

Las Directrices para Coordinación Civil-Militar en Haití, actualizadas por el OCHA y endosadas en Agosto de 2013 por los líderes de los componentes civil, policial y militar de la MINUSTAH, además del Equipo Nacional de la ONU⁶ (UNCT), y del Ministerio del Interior de Haití, traen importantes evoluciones antes de su edición anterior. La principal evolución fue el hecho de tener la participación y el consentimiento del Gobierno Haitiano. Esas directrices específicas para Haití están basadas en la estructura internacional preexistente expresada en las Directrices de Oslo⁷, pero con las debidas adaptaciones a las singularidades de un "ambiente operacional único de desastres naturales en tiempo de paz, en un ambiente ocasionalmente inseguro⁸" que caracteriza Haití. Además de lo que es previsto en las Directrices de Oslo, las directrices específicas para Haití detallan los mecanismos existentes en la MINUSTAH para el requerimiento de Recursos Militares y de Defensa Civil (RMDC)⁹ y las plataformas de coordinación civil-militar utilizadas por la MINUSTAH.

Ya la doctrina de UN-CIMIC, que tiene como escopo la coordinación civil-militar en Operaciones de Paz Integradas¹⁰ de la ONU, tiene por objeto la coordinación de las actividades del componente militar con el componente civil de la misión, y también con los actores civiles presentes en el local de la misión y que no están insertados en la operación de paz, como el UNCT, el gobierno local en todos los niveles, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la población. La política de CIMIC del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU¹¹ especifica como actividades claves de CIMIC: el Enlace Civil-Militar y el Intercambio de Informaciones; y la Asistencia Civil. La primera apoya los esfuerzos del *Force Commander*¹² para la implementación del mandato de la misión, mientras que la segunda es una función de apoyo que:

- provee soporte para garantizar una respuesta coordinada de la misión para los requerimientos de asistencia provenientes de actores humanitarios y de desarrollo, y
- facilita la interacción entre la misión, la población y las autoridades civiles, en lo que se refiere a proyectos de apoyo comunitario realizados por el componente militar.

La misma política establece dos razones para la conducción de actividades de CIMIC: asistir a la gestión de las interacciones, los niveles operacional y táctico, entre actores civiles y militares en todas las fases de la misión; y apoyar la creación de un ambiente favorable para la implementación del mandato de la misión, a través de la maximización de las ventajas comparativas de todos los actores operando en el área de la misión.

La política antes mencionada provee, por lo tanto, los conceptos y los principios para la conducción de actividades de CIMIC en Operaciones de Paz, en que ha sido utilizada como el principio orientador de las actividades de CIMIC del BRABAT. Sin embargo, por ser un documento bastante conciso, la doctrina de CIMIC de la OTAN¹³ y el Manual de Campo de CIMIC¹⁴ publicado por el Centro de Excelencia de CIMIC de la OTAN también fueron utilizados, siempre con la reserva de que las informaciones presentes en tales documentos deberían ser interpretadas y adaptadas para la realidad de operaciones de paz, que es bastante diferente de las operaciones normalmente realizadas por aquella Alianza.

Además de esas doctrinas, como mencionado anteriormente, el Componente Militar de la MINUSTAH también estaba reglado por el Orden de Operaciones 001-12. Este Orden de Operaciones es un documento abarcador, que determinaba como una de las tareas específicas para el BRABAT el mantenimiento de la seguridad en las áreas críticas de nuestra AOR, entre ellas Cité Soleil, Bel-Air, Bois-Neuf, Drouillard, Delmas, La Saline y Fort National. La utilización de actividades de CIMIC en esas áreas, para apoyar la misión del BRABAT, será abordada más adelante. El Orden de Operaciones 001-12 también ponía como centro de gravedad para el componente militar la percepción del valor de la MINUSTAH para la población haitiana.

Específicamente para CIMIC, ese Orden de Operaciones correctamente identificaba las operaciones de CIMIC como "el rostro más visible de la MINUSTAH", y un facilitador para que el Componente Militar conquistara el soporte y la confianza de la población.

El entendimiento del marco doctrinario que regía y reglamentaba las actividades del BRABAT es fundamental para la comprensión de la orientación dada a las actividades de CIMIC en el inicio de la Fase de Transición de la MINUSTAH.

LA MINUSTAH

Hubo distintos cambios relevantes en la MINUSTAH inmediatamente antes y durante el período en que el 18° Contingente estaba desplegado en Haití, como la publicación de un nuevo mandato para la misión - que una vez más reducía su efectivo - la aproximación de las elecciones y el cambio del Área de Responsabilidad (AOR) del BRABAT.

El informe del Secretario General de la ONU, del 31 de Agosto de 2012, diseñó el nombrado "Plan de Consolidación de la MINUSTAH"¹⁵, que trataba de reducir los efectivos que habían sido aumentados después del terremoto de 2010. El objetivo del Plan era reducir las actividades de la MINUSTAH para un conjunto base de tareas obligatorias en un período de 4 a 5 años, de acuerdo con las condiciones de estabilidad en el país. Dichas evoluciones de la estabilidad en Haití, conforme el referido plan, haría con que "la presencia de una operación de paz de bulto no fuera más necesaria"¹⁶. Es decir, el Plan de Consolidación de la MINUSTAH era, en verdad, un marco para el fin de la fase de implementación del mandato de la misión y para el inicio de la fase de transición, que ya había, de cierta forma, sido iniciada después de la Resolución 2012 del Consejo de Seguridad de la ONU, de Octubre de 2011, que disminuía, por primera vez, el efectivo de la MINUSTAH desde el terremoto de 2010. Una de las indicaciones más obvias para el componente militar, de que la MINUSTAH estaba entrando en su fase de transición, fue la definición del *end state*¹⁷ visualizado por el *Force Commander*, que era "la transferencia de las responsabilidades de seguridad para el Gobierno de Haití, permitiendo la disminución y la retirada del Componente Militar"¹⁸.

El 12 de Octubre de 2012, la Resolución 2070 reconoció la relativa mejoría de la situación de seguridad en Haití, que posibilitaba la continuidad de la reducción de los efectivos de la MINUSTAH. Con esa reducción de efectivo, dos Compañías de Ingenieros - Japón y República de Corea - y una Compañía de Infantería de Argentina ya habían sido retiradas de la MINUSTAH, y ya había la previsión de retirada de 2 Compañías de Infantería del BRABAT 2 en Junio de 2013. Este hecho produjo la extinción del BRABAT 2 y la expansión del BRABAT 1, que recibió a la Compañía remaneciente de dicho Batallón, en incremento a sus 03 Compañías de Fusileros de Fuerza de Paz y 01 Escuadrón de Fusileros de Fuerza de Paz. Todos estos cambios de efectivo y la alteración de la fase de implementación del mandato para la fase de transición de la misión tuvieron como consecuencia el cambio de las áreas de

responsabilidad de los Batallones de la MINUSTAH, lo que generó consecuencias para las actividades de CIMIC, como será visto posteriormente.

Cuanto a la situación política, además de los normales reemplazos de funciones estratégicas, como la presidencia de la Cámara de los Diputados y del Senado, tal vez el hecho de mayor relevancia haya sido la evolución del proceso electoral, que ya estaba hace mucho tiempo atrasado, y amenazaba la estabilidad e incluso el funcionamiento de la estructura política de Haití, ya que el legislativo se quedaría sin quórum para su funcionamiento, con sólo un tercio de su efectivo previsto aún con mandatos vigentes. La no definición cuanto a la fecha de las elecciones y la lucha de los políticos por el control de los votos de determinadas regiones dentro de la nueva AOR del BRABAT generaron consecuencias negativas para las actividades del Batallón, incluyendo las actividades de CIMIC.

Cuanto a la situación de seguridad, una de las principales consecuencias del Plan de Consolidación fue la adopción de una postura de seguridad más selectiva, que puso de relieve las actividades de seguridad de la MINUSTAH en el apoyo a la Policía Nacional de Haití (PNH), haciendo con que ésta haga cargo de la pronta respuesta a incidentes de seguridad. El segundo nivel de intervención sería de responsabilidad de la Policía de la ONU (UNPOL) y solamente el tercer nivel de intervención sería de responsabilidad de los contingentes militares.

Cuanto a la situación humanitaria, había aún alrededor de 347.000 personas internamente desplazadas (IDPs) viviendo en 450 campos en Haití. Esos campos se ubicaban mayoritariamente en Puerto Príncipe, en la AOR del BRABAT. Sin embargo, a pesar de aún ser un número elevado, él representa una reducción del 77% en el número de IDPs desde el terremoto en 2010. Haití también pasaba por una epidemia de Cólera y por grave inseguridad alimentar que asolaba a la población.

Así como la MINUSTAH, el UNCT y el Equipo Nacional Humanitario¹⁹ (HCT) también estaban iniciando la fase de transición del liderazgo de los mecanismos de coordinación para las autoridades haitianas, como comprueban diversas publicaciones de los miembros de esos equipos.

Durante el año de 2012, diversos objetivos políticos fueron logrados, lo que evidenciaba la progresión del proceso de estabilización en Haití. Y la fase de transición, o consolidación, como MINUSTAH la llamaba, prosiguió.

EL BRABAT

Con base en los hechos presentados y en los documentos que reglamentaban la participación del BRABAT en la MINUSTAH, las directrices del Comando del 18° Contingente Brasileño para las actividades de CIMIC fueron expedidas. El BRABAT no debería iniciar proyectos que no fueran realísticamente concluir en el plazo de despliegue del BRABAT, es decir, en el período máximo de 6 meses. Además, solamente los contratos de la ONU en los cuales figurara como parte del acuerdo el BRABAT, como unidad perteneciente al Componente Militar de la MINUSTAH, y no el contingente actual, podrían ser firmados. Esa determinación tuvo como finalidad reducir la inseguridad jurídica a la cual el BRABAT 18 y sus miembros se quedarían expuestos incluso después de la desactivación del contingente.

Con la reducción del efectivo de la MINUSTAH, el contingente brasileño no más estaba compuesto de 2 batallones, y pasó a estar compuesto de sólo 1, con aproximadamente 1200 militares divididos en 4 Compañías de Fusileros, 1 Escuadrón de Fusileros, sólo 1 Compañía de Comando y Apoyo (Cia C Ap, sigla en portugués), apoyando a un efectivo casi duplicado, además del Estado Mayor. Con eso, la Base General Bacellar (BGB), donde nos encontrábamos ubicados, que ya estaba con muchos años de uso, tuvo su infraestructura sobrecargada por estar recibiendo una cantidad de militares bien mayor que la de los contingentes anteriores, como consecuencia de la disolución del BRABAT 2, lo que hizo con que el contingente brasileño fuera compuesto de sólo un Batallón con efectivo de casi 2 batallones. Eso sobrecargó al pelotón de Ingenieros de Ira. Cia C Ap. Así, no había disponibilidad suficiente de personal cualificado y de equipos de ingenieros, dentro del BRABAT, para apoyar actividades de CIMIC de mayor bulto.

LA SECCIÓN DE ASUNTOS CIVILES Y LAS ACCIONES DE CIMIC REALIZADAS

La Sección de Asuntos Civiles (G9) del BRABAT 18 estaba compuesta de 3 oficiales, siendo dos oficiales del Ejército Brasileño y un oficial del Ejército Canadiense, más un suboficial y dos sargentos auxiliares. Aún poseíamos más un Capitán de Corbeta de la Armada de Brasil y un Teniente del Ejército Canadiense responsables directamente de las finanzas del G9.

Del análisis de la situación local en Haití y de la fase en que la Misión se encontraba, de la observancia del marco doctrinario y de las directrices del Comandante del BRABAT que orientaban la actuación del G9, fueron definidos como objetivos para el período en que estábamos desplegados:

1. Cambiar la cultura de los militares del Ejército Brasileño de que CIMIC y ACISO son sinónimos;
2. Desarrollar una base de datos del Terreno Humano de nuestra AOR, con el intuito de facilitar operaciones futuras;
3. Disminuir la cantidad de actividades de ACISO realizadas a la población y aumentar la cantidad de proyectos que involucraran la transferencia de conocimientos y capacidades al pueblo haitiano;
4. Aumentar el enlace y el intercambio de informaciones entre el BRABAT y actores civiles, especialmente las agencias de la ONU, las organizaciones internacionales, las agencias del Gobierno Haitiano y las ONGs presentes en nuestra AOR, y
5. Empoderar al mando de las subunidades (SU) y transferir el liderazgo de las actividades de CIMIC para esos comandos.

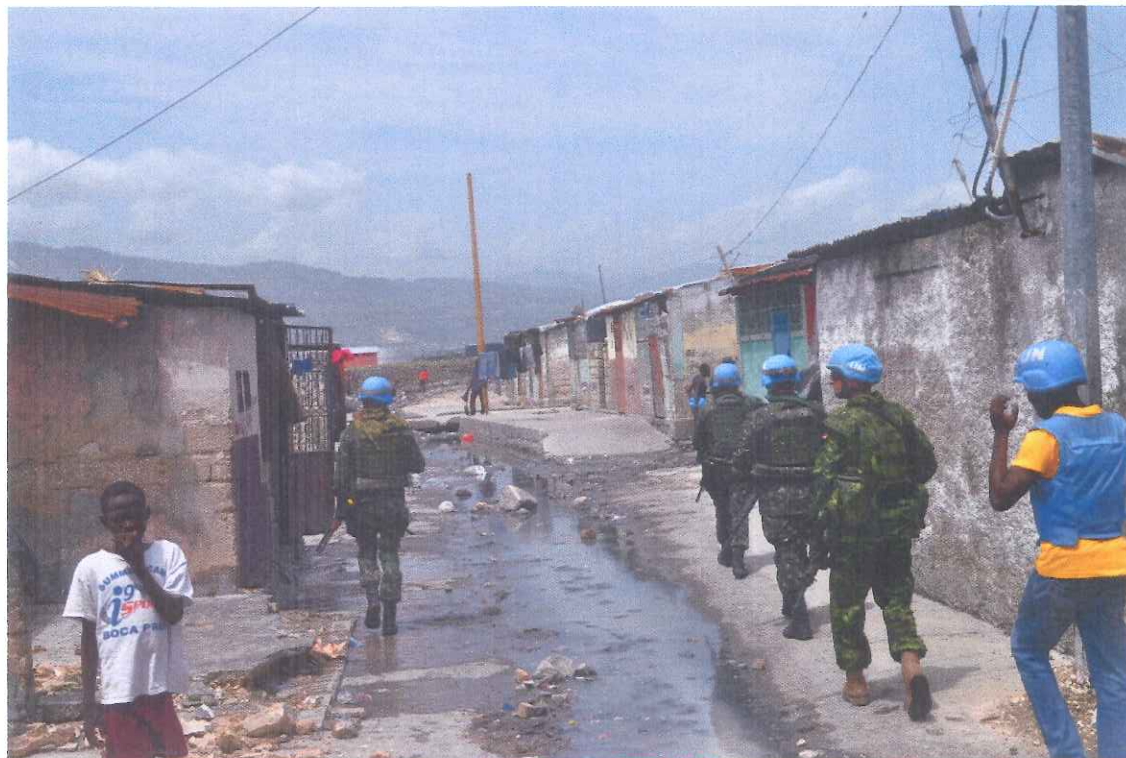
El cambio de la cultura que el Ejército Brasileño poseía sobre CIMIC fue iniciada aún en la fase de preparación, en Cuiabá, y fue el punto neurálgico que definiría el éxito o no de otros objetivos. En el Ejército Brasileño, CIMIC es usualmente interpretado como siendo la misma cosa que Acción Cívico-Social²⁰, lo que no está correcto. Ese cambio de cultura aumentaría y pondría en el rumbo correcto el necesario apoyo del comando del BRABAT para la conducción de las actividades del G9. Como mencionado, ya durante la fase de preparación, se inició una campaña de revisión de conceptos de los militares del contingente, principiada por el CCOPAB durante el Curso de Coordinación Civil-Militar, dirigida a los militares seleccionados para ejercer funciones directamente asociadas a las actividades de CIMIC en Haití. A partir de ahí, fue conducida una campaña informal a través de diálogos personales con militares involucrados directa o indirectamente en las actividades de CIMIC, que perduró a lo largo de todo el despliegue del contingente. Mismo con todo ese esfuerzo, se comprobó en toda la misión que, a pesar del conocimiento correcto sobre la finalidad y la doctrina de UN-CIMIC, muchos militares aún poseían dificultades en traducir ese conocimiento en acciones prácticas de CIMIC, quedando aún atados a los tipos de actividades normalmente utilizadas en ACISO. Sin embargo, en el cómputo general, ese esfuerzo

para el cambio de cultura obtuvo éxito considerable. En el final de la misión, prácticamente todos los militares del Estado Mayor del BRABAT ya demostraban el correcto conocimiento del concepto y la finalidad de CIMIC.

Durante la fase de preparación, también se observó la dificultad de realizar planificaciones para las futuras actividades del G9, cuando fuéramos desplegados en Haití. Esa dificultad ha sido generada de la falta de centralización de las informaciones actualizadas sobre la coyuntura del país y, principalmente, sobre el "terreno humano" donde actuaríamos. Las informaciones sobre nuestra AOR estaban dirigidas para actividades operacionales cinéticas o de inteligencia, no siendo específicas para la conducción de actividades de CIMIC. No había un documento único conteniendo todas las informaciones que precisaríamos para embasar nuestra planificación. Los documentos producidos anteriormente específicamente para actividades de CIMIC, debido al constante cambio del Área de Responsabilidad (AOR) del BRABAT y los diferentes desafíos enfrentados por contingentes anteriores, necesitaban de actualización. Con eso, se inició, aún en Cuiabá, un nuevo Levantamiento Estratégico de Área (LEA), para nuestra nueva AOR.

El formato, el contenido y la ejecución del LEA estaban basados en 2 documentos principales: El Manual de Campo de CIMIC²¹ del Centro de Excelencia de CIMIC de la OTAN y la Nota de Coordinación Doctrinaria N° 02/2012, del Centro de Doctrina del Ejército²² (Brasileño). El levantamiento fue organizado en 6 campos principales: Político, de Seguridad, Económico, Social, de Infraestructura y de Informaciones. Los datos de cada uno de esos campos fueron compilados y analizados a través del proceso conocido como AECOPE (Área, Estructura, Capacidades, Organizaciones, Población y Eventos). Las informaciones necesarias fueron compiladas por las subunidades (SU) del BRABAT y analizadas y compiladas por el G9. El LEA también incluía informaciones sobre el mandato de la Misión, la historia de Haití, su geografía y clima, así como la situación humanitaria y las principales agencias humanitarias y su actuación en el país. Como anexos, fueron incluidos datos como un análisis de *stakeholders*, mecanismos y plataformas de coordinación civil-militar de la MINUSTAH, modos de financiación para actividades CIMIC y mejores prácticas. Posteriormente, al tomar conocimiento del LEA del BRABAT, la Sección de Asuntos Civiles del Componente Militar de la MINUSTAH (U9), determinó que todo el componente militar realizara un levantamiento estratégico de sus respectivas AOR, utilizando el levantamiento del BRABAT como modelo. La ejecución de un LEA

amplio y estandarizado, crece aún más de importancia debido a los cambios en las AOR de los batallones del componente militar de la MINUSTAH, hecho que debe continuar ocurriendo a cada reducción de efectivo de la misión, hasta el término de la misma, facilitando la adaptación de los contingentes militares a las nuevas AOR.



Militares del G9 acompañan patrulla como parte de los esfuerzos para el Levantamiento Estratégico del Área de la nueva AOR del BRABAT

Cuanto al tipo de actividades realizadas, a pesar de haber la necesidad de disminución de las actividades de ACISO en favor del aumento de las actividades de CIMIC propiamente dichas, no era recomendable su extinción. El ACISO se caracteriza por actividades de corta duración, generalmente de 1 día, que son relativamente simple de ser planificadas y realizadas. Eso posibilita una acción, o reacción, rápida del BRABAT a alguna necesidad militar, además de proporcionar el contacto directo del soldado con la población en una situación menos formal o estresante, como durante las patrullas. También proporciona al Batallón realizar un apoyo inmediato a los líderes comunitarios, siempre en consonancia con algún objetivo militar. Además, ellas dan visibilidad a la MINUSTAH y al BRABAT y aumentan la percepción, por la población haitiana, del valor de la MINUSTAH, aumentando el apoyo de la población a la misión. Esas actividades de ACISO poseen impacto inmediato, puesto que la población disfruta prontamente de la donación de alimentos y agua potable, de la asistencia médica y odontológica, etc. Sin embargo, el resultado es de corto plazo, puesto que en el día

siguiente la población ya va a estar necesitando de alimentos y agua nuevamente, y no hay medios suficientes para que ese apoyo sea prestado diariamente.



Militares del G9 hablan con Líderes Comunitarios

Sin embargo, con el inicio de la fase de transición y con la proximidad cada vez mayor del final de la Misión, era necesario intensificar la ejecución de proyectos que transfirieran conocimientos y capacidades al pueblo haitiano, para que éste pudiera seguir su evolución social y económica sin la presencia de una misión de paz de la ONU. Diferentemente de las actividades de ACISO, esos proyectos son de planificación y ejecución más complejas, involucrando diversas secciones del Estado Mayor del Batallón y muchas veces hasta organizaciones civiles. Además, su impacto no es inmediato, pero posee efectos de largo plazo. Muchas de las ideas para esos proyectos surgieron de la propia población. El mando de las subunidades era, por diversas veces, procurado por líderes comunitarios que expresaban el interés de la población por cursos profesionales, para facilitar su ingreso en el mercado de trabajo. Con eso, fueron realizados diversos cursos, con prioridad para los locales donde el índice de violencia era mayor, así como los locales priorizados por el Orden de Operaciones 001-12 de la MINUSTAH, mencionados anteriormente. Los alumnos de los cursos eran seleccionados a través de los líderes comunitarios o de autoridades haitianas, puesto que muchos de los alumnos eran de la propia Policía Nacional de Haití (PNH). Antes mismo

de regresar a Brasil, comprobamos que algunos de los alumnos de nuestros cursos ya estaban trabajando, algunos incluso contratados por organizaciones internacionales.



Ceremonia de apertura del Curso de Socorrista Comunitario, organizado por el BRABAT en la Base de la 2da. Cía Fus F Paz.

Cuanto al aumento del enlace y del intercambio de informaciones entre el BRABAT y actores civiles, aún durante la preparación en Cuiabá, establecemos contacto con la Oficial de Coordinación Civil-Militar Humanitaria (UN-CMCoord) del OCHA, con quien ya había trabajado en oportunidades anteriores. Eso facilitó mucho nuestra interacción con organizaciones humanitarias en Haití, puesto que ella era nuestra principal - y doctrinariamente la correcta²³ - fuente de enlace con esas organizaciones. A partir del establecimiento de ese relacionamiento directo entre el BRABAT y el OCHA, nuestro enlace e intercambio de informaciones con organizaciones civiles, especialmente con agencias de la ONU y con organizaciones humanitarias, fue ampliado y fortalecido. Inmediatamente iniciamos la planificación para la realización de un proyecto en conjunto con el OCHA, el UNICEF y el CVR²⁴, para la distribución de filtros de agua en la región de Cité Soleil, en apoyo al esfuerzo internacional de combate al cólera en Haití. El proyecto - que posteriormente evolucionó, incluyendo diversos otros colaboradores y sirviendo como modelo para distribuciones de filtros de agua en todo el territorio haitiano - nos permitió interactuar y compartir informaciones con agencias de la ONU, ONGs humanitarias nacionales e

internacionales y agencias gubernamentales de Haití. Esas interacciones fueron cruciales para que tuviéramos acceso y utilizáramos recursos de los cuales no disponíamos tampoco tendríamos condiciones de adquirir, y permitieron a los actores humanitarios obtener acceso a áreas donde no solían desarrollar proyectos debido a temores cuanto a la seguridad de sus funcionarios. Fue una experiencia donde todos los participantes saldrían beneficiados de alguna forma, principalmente la población haitiana.

También establecemos alianza con una organización humanitaria religiosa brasileña que estaba actuando desde hace algún tiempo en Haití. Apoyamos un proyecto liderado por ellos, pero realizado en coordinación con la organización líder del *Cluster*²⁵ de CCCM (Coordinación y Gestión de Campos de IDP), para la total reubicación de un campo de IDPs, que incluía la construcción de viviendas y la realización de cursos profesionales y ponencias educacionales. La finalidad de esa alianza fue apoyar la comunidad internacional en los esfuerzos para disminuir la población que aún vivía en los campos de IDP, caracterizados por la falta de saneamiento, higiene y por la criminalidad. El objetivo militar era disminuir la cantidad de campos de IDP dentro de la AOR del BRABAT, disminuyendo así la posibilidad de surtos de enfermedades y el índice de violencia.

Cuanto al empoderamiento del mando de las SU, fueron eliminados los requerimientos de apoyo hechos por líderes comunitarios directamente al G9, a través de llamadas telefónicas y visitas no incluidas en la agendas de la BGB. Observamos que tales hechos proporcionaban demasiada confusión y dificultaban la coordinación y la priorización de las actividades de CIMIC. Hacían también con que la SU responsable de la AOR fuera sólo un equipo ejecutor de las actividades de CIMIC, lo que dificultaba la propia coordinación de las actividades de la SU en la AOR y los enajenaba del proceso decisorio para la priorización de esas actividades. La solución surgió a través de la descentralización y del empoderamiento de la SU en todas las cuestiones relativas a CIMIC. Todos los líderes comunitarios que intentaban realizar solicitudes directamente al G9 no eran atendidos, pero sí encaminados al mando de la SU responsable. Con eso, creábamos un enlace directo y fomentábamos el establecimiento de relaciones de confianza entre los líderes y el mando de la SU. Además, la priorización de las actividades y su planificación estaban a cargo del mando de la SU. Los miembros del G9 actuaban como facilitadores, coordinadores y orientadores de las actividades realizadas por las SU. En el 18º contingente, pocas actividades fueron impuestas por la

Sección de Asuntos Civiles a las SU, lo que era hecho solamente en casos de proyectos conducidos directamente por la Sección o en caso de actividades de carácter más amplio, realizadas en coordinación con operaciones cinéticas. Incluso los cursos profesionales hechos por el BRABAT tenían un alto grado de descentralización, especialmente en la selección de los beneficiados, que era hecha por la SU en coordinación con los líderes comunitarios. Los principales resultados obtenidos fueron: el gran aumento de la interacción entre el mando de la SU y los líderes comunitarios y el consecuente aumento de la confianza de esos líderes en el jefe de la SU; la simplificación de la coordinación y priorización de las actividades; y el empoderamiento de la SU, que aumentó la velocidad con que las demandas de la población eran atendidas, de acuerdo con los intereses militares del BRABAT.



Un militar del G9 (D) y el subjefe de la SU responsable de la AOR (E) observan el inicio del bloqueo de una vía, en protesta contra las condiciones de higiene del área, y se preparan para la negociación.

Una de las grandes, o tal vez la mayor dificultad que enfrentamos en Haití, fue la falta de recursos para actividades de CIMIC. En intervenciones militares directas en países extranjeros, como las intervenciones de coaliciones en Irak y en Afganistán, hay un total compromiso político de los países con la operación militar y con la situación de la población civil. Ese compromiso adviene, en parte, de las obligaciones referentes a la situación de ocupación de países o territorios, reglamentadas por los Artículos 42 al 56

de las Convenciones de Haya²⁶ y por los Artículos 27 al 34 y 47 al 78 de la Cuarta Convención de Ginebra, pero también del interés de los ocupantes en "conquistar corazones y mentes" de la población, con el intuito de facilitar la operación y aumentar la seguridad das tropas. Ya en misiones de paz no hay ese compromiso político total por parte de los países que entregan a sus tropas a la ONU. A pesar de que se apliquen las leyes internacionales en operaciones de paz, la organización responsable y representante de los países contribuyentes de tropas es la propia ONU. Los países contribuyentes, entonces, no se ven directamente responsabilizados por actividades que visen la garantía de estándares suficientes de higiene y salud pública, así como la provisión de alimentos y cuidados médicos para la población. No cabe aquí entrar en detalles cuanto a la validez y aplicabilidad del derecho internacional en operaciones de paz, puesto que existen diversas opiniones e interpretaciones del asunto, y ya que ese no es objeto de este artículo. Lo que interesa es que no hay, necesariamente, el interés y el compromiso de los gobiernos de los países contribuyentes de tropas con actividades dirigidas a la asistencia a la población local y a la conquista de "corazones y mentes", pues no serán ellos los beneficiados directos de esas conquistas.

Con esa indisponibilidad de recursos provenientes del gobierno brasileño, a través del BRABAT, para actividades de CIMIC, tuvimos que buscar otras formas de financiación. Las posibilidades que encontramos fueron a través del establecimiento de alianzas con organizaciones civiles internacionales, que disponían de recursos, y de la solicitud de recursos financieros a través de la presentación de proyectos a la MINUSTAH. Entre estos, dos tipos de proyectos eran posibles: Proyectos de Impacto Rápido (QIP)²⁷, financiados por la Sección de Asuntos Civiles de la MINUSTAH, con capacidad de financiar proyectos hasta 100 mil dólares; y Proyectos de Sensibilización²⁸, financiados por el CVR²⁹, con capacidad de financiar proyectos hasta 2.500 dólares. No teníamos la posibilidad de ejecutar QIPs, ya que el ciclo de estos proyectos varía de 4 a 10 meses, y teníamos la restricción de no pasar ningún proyecto para el próximo contingente. Nos quedamos, entonces, limitados a la liberación de presupuestos de pequeño valor para realizar los proyectos de sensibilización. Era esa básicamente nuestra única fuente de recursos financieros para las actividades de CIMIC.

Mismo así, a pesar de ser una fuente fiable de recursos, los proyectos de sensibilización agregaban otro factor que dificultaba nuestro trabajo: burocracia. Un estudio hecho durante el contingente por el 1er. Teniente canadiense que era responsable de las finanzas del G9, reveló que en esos proyectos, que poseían un ciclo

entre 8 y 14 semanas, sólo el 15% del tiempo era atribuido a las actividades primarias en beneficio directo a la población haitiana. El resto del tiempo era gastado en actividades burocráticas referentes al proyecto. En resumen, mucho tiempo era gastado en relación a los beneficios entregados a la población.

Otra dificultad encontrada fue la falta de expertos funcionales y de militares del sexo femenino en el G9. Los expertos funcionales proporcionarían gran conocimiento y debido a la asesoría y direccionamiento en sus respectivas áreas de actuación. Específicamente en Haití, sería de gran relevancia poseer expertos funcionales en las áreas de agua, saneamiento e higiene, ingeniería civil y educación infantil, que eran las áreas en que más actuábamos. Ya la importancia de tener una militar del sexo femenino en el G9 se da a causa de la necesidad o de la oportunidad de interactuar con mujeres haitianas, siendo ellas líderes comunitarias o solamente populares en necesidad. Había un poco de miedo, por parte de mujeres haitianas, al dirigirse a las bases brasileñas o incluso charlar con nuestros militares en público. La presencia de una militar del sexo femenino facilitaría esa aproximación y la mayor inclusión de las mujeres en las actividades de CIMIC del BRABAT.

Sin embargo, otros aspectos facilitaron nuestra actuación. En primer lugar, no heredamos ningún proyecto del contingente anterior, que los concluyó antes del reemplazo del contingente, lo que nos dio amplia libertad para desarrollar nuestros propios, sin restricciones. Pero tal vez lo más importante haya sido el trabajo desarrollado por todos los contingentes anteriores, no sólo en el área de CIMIC, pero en el sentido más amplio posible. Desfrutábamos de total confianza y simpatía de la población haitiana. Todas nuestras iniciativas eran percibidas positivamente y eran extremadamente bien recibidas por la población. Eso facilitó la aproximación de nuestros soldados con los haitianos y estableció una relación mutua de confianza y respeto. Éramos siempre el primero, y muchas veces el único contingente militar que era procurado por la población para solicitudes referentes a asuntos civiles no relacionados a la seguridad. Cuando no podíamos prestar auxilio por el hecho de la institución requirente estar fuera de nuestra AOR, los líderes comunitarios simplemente desistían, al revés de buscar el apoyo del responsable por la AOR, tan grande era la confianza que depositaban en el BRABAT. En resumen, sus corazones y mentes ya habían sido conquistados por el esfuerzo continuo de los 17 contingentes que nos precedieron.

CONCLUSIÓN

De lo expuesto, podemos concluir que las operaciones no cinéticas, específicamente la Coordinación Civil-Militar, crecen de importancia en la Fase de Transición de Operaciones de Paz. Eso se da por el hecho de que, con la disminución de los efectivos militares y con la progresiva transición de las responsabilidades de seguridad para el gobierno local, se disminuye la capacidad y se retira progresivamente la responsabilidad del componente militar de conducir operaciones en larga escala. Áreas de responsabilidad sucesivamente mayores para contingentes paulatinamente menores exigen la adopción de medidas pasivas de mantenimiento de la seguridad, en complemento a las medidas activas. Entre esas medidas pasivas podemos incluir el desarrollo económico y social local, que puede, en pequeña escala y con escopo local, ser fomentado por el contingente militar. La conquista del apoyo de la población también aumenta la seguridad de la tropa involucrada directamente en actividades de patrulla.

En la fase de transición, el foco de las operaciones de CIMIC debe ser la transferencia de conocimientos y habilidades para la población, de forma que esta pueda proseguir en su desarrollo económico y social sin la presencia de la misión de paz. También debe tener prioridad la transferencia del liderazgo de los proyectos y de las actividades a la propia población local, o a las instituciones gubernamentales, como ayuntamientos y agencias especializadas. Estos sí tienen la obligación a largo plazo de velar por su pueblo y su comunidad, y deben tener el compromiso con los intereses y las necesidades de las comunidades locales. Solamente esa transferencia de liderazgo y de responsabilidades hará con que el componente militar pueda ser retirado de la misión con relativa tranquilidad y seguridad, y disminuirá la posibilidad de resurgimiento del conflicto y la dependencia local de la misión de paz.

Para que eso ocurra de forma blanda y controlada, es necesario, primero, que se conozca en detalles el terreno en que se está actuando, especialmente el "terreno humano". También es necesario que haya coordinación con otros componentes de la misión de paz y actores civiles en general, ya que todos están involucrados de alguna forma con la transición de la misión, y muchos están planificando y conduciendo sus propias estrategias para dejar el país. Con el aumento del enlace y del intercambio de

informaciones, es posible integrar y coordinar las actividades de todos los actores presentes en la AOR, con vistas a facilitar y potenciar las actividades de cada uno.

En el caso específico de Haití, la contribución del BRABAT para la fase de transición de la misión, a través de actividades de CIMIC, se dio principalmente mediante:

- La creación, o la actualización, de mecanismos, procesos y documentos para el desarrollo del conocimiento del "terreno humano" por la MINUSTAH;
- El aumento y el fomento de los enlaces y del intercambio de informaciones con actores civiles, que posibilitó la coordinación de actividades y la correcta y eficaz conducción de proyectos de soporte a la población, y
- La transferencia de conocimientos y habilidades para la población haitiana, visando su desarrollo económico y social, y la disminución de su dependencia de la MINUSTAH.

Además, las actividades de CIMIC contribuyeron para el mantenimiento de la imagen de la tropa frente a la población haitiana, que por veces era maculada debido a las restricciones impuestas a nuestra actuación, que debería ocurrir solamente después de la intervención de la PNH y la UNPOL. Para la población, era difícil entender por qué nuestras tropas no intervenían inmediatamente en determinadas situaciones, lo que podría generar malentendidos y desconfianza. Pero todo eso era mitigado por acciones de CIMIC y por la creciente confianza e interacción entre los líderes comunitarios, la población en general, y el contingente brasileño.



Flagrante de uno de los Cursos de Socorrista Comunitario ministrados por el BRABAT 18

A pesar de las dificultades encontradas, fuimos siempre movidos por las conquistas que heredamos de contingentes anteriores y constantemente motivados por la voluntad y por la dedicación debido a la estabilización de Haití. La posibilidad de participar de los esfuerzos internacionales para la mejoría de las condiciones de vida para la población de Haití, y el profundo sentimiento de cumplimiento del deber, nos daba energía en todos los momentos en que el cansancio se abatía sobre nosotros.

Al cierre de la misión, los objetivos propuestos han sido alcanzados en su plenitud, dentro de las posibilidades y limitaciones - principalmente temporales - que balizaban nuestra actuación. Se hizo mucho para pocos en poco tiempo. Al final de nuestro despliegue, habíamos modificado y aumentado el conocimiento de los militares del BRABAT 18 sobre CIMIC, finalizado el nuevo Levantamiento Estratégico de Área, disminuida la cantidad de actividades de ACISO y aumentada la cantidad de actividades de CIMIC, aumentado y fomentado el enlace y el intercambio de informaciones con actores civiles, y empoderado y transferido el liderazgo de las actividades de CIMIC para el mando de las SU. Es decir, teníamos cumplido todos los objetivos definidos para el G9 antes de la misión.

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 *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.

³ *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2013/139*)*.

⁴ La definición de UN-CIMIC es: "... una función militar que contribuye para facilitar la interface del componente militar y de los componentes civiles de una misión integrada, así como con los actores humanitarios y de desarrollo en el área de la misión, para apoyar los objetivos de la Misión de la ONU". (Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC), Departamento de Operaciones de Paz, 2010).

⁵ La definición de UN-CMCoord es: "El diálogo y la interacción esenciales entre actores civiles y militares en urgencias humanitarias, que son necesarias para la protección y promoción de los principios humanitarios, para evitar competencia, minimizar inconsistencias y, cuando apropiado, buscar objetivos comunes". *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*, Revisión 1.1, Noviembre de 2007.⁹ El UNCT está compuesto de todas las agencias de la ONU (más la Organización Internacional para Migración - IOM) presentes y operantes en un dado país.

⁶ El UNCT está compuesto de todas las agencias de la ONU (más la Organización Internacional para Migración - IOM) presentes y operantes en un dado país.

⁷ *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*, Revisión 1.1, Noviembre de 2007.

⁸ *Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Julio de 2013.

⁹ MCDA en la sigla oficial en inglés (*Military and Civil Defense Assets*).

¹⁰ Se caracteriza una Misión Integrada de la ONU cuando existe en el país o región, una Misión de Paz Multidimensional de la ONU (formada con un componente militar, un componente policial (UNPOL) y uno o más componentes civiles), además de un Equipo de Campo de la ONU (United Nations Country Team-UNCT, que está conformado de las agencias de la ONU que no forman parte de la Misión de Paz).

¹¹ "Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions", de Octubre de 2010.

¹² Jefe del Componente Militar (Head of Military Component-HOMC).

¹³ *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (AJP-3.4.9)*, Edición La Versión 1, Febrero de 2013.

¹⁴ *CIMIC Field Handbook, Civil Military Co-operation Centre of Excellence*, 3ra. Edición.

¹⁵ El plan establecía objetivos claves en las siguientes áreas: Desarrollo de la PNH, Construcción de la Capacidad Electoral, Estado de Derecho y Derechos Humanos, y Gobernabilidad.

¹⁶ *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2012/678)*, Agosto de 2012.

¹⁷ Estado Final, en traducción libre.

¹⁸ *Operation Order 001-12, Operation Demen Miyò (Operation Better Tomorrow)*, Mayo de 2013.

¹⁹ *Humanitarian Country Team*. Compuesto de las agencias de la ONU relevantes y de organizaciones humanitarias actuando en el país, que se sometían a una coordinación por parte de la ONU.

²⁰ "Conjunto de actividades de carácter temporal, episódico o programado de asistencia y auxilio a las comunidades promoviendo el espíritu cívico y comunitario de los ciudadanos, en el país o en el exterior, desarrolladas por las organizaciones militares de las fuerzas armadas, en los diversos niveles de mando, con el aprovechamiento de los recursos en personal, material y técnicas disponibles, para resolver problemas inmediatos y urgentes. Además de la naturaleza asistencial, también se inserta como asunto civil y colabora en las operaciones psicológicas". Manual de Campaña, Operaciones en Ambiente Interagencias (EB20-MC-10.201). Ejército Brasileño.

²¹ *CIMIC Field Handbook, Civil Military Co-operation Centre of Excellence*, 3ra. Edición.

²² Consideraciones Civiles en el Estudio de Situación del Comandante Táctico, del 20 de Diciembre de 2012.

²³ El OCHA posee el mandato de coordinar los esfuerzos de la comunidad humanitaria en todo el mundo, incluyendo la coordinación civil-militar humanitaria.

²⁴ *Community Violence Reduction*, sección de la MINUSTAH para la Reducción de la Violencia en Comunidades, considerada la 2da. generación del DDR.

²⁵ *Cluster* es el término representativo para un grupo de organizaciones humanitarias asociadas a una actividad común, que son voluntarios para participar de una coordinación centralizada. Ej.: Todas las organizaciones que trabajan con agua, saneamiento e higiene son agrupadas (si voluntarias) en el *Cluster* de Agua, Saneamiento e Higiene, también conocido 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*, en el cierre oficial de la MINUSTAH en francés.

²⁹ *Ídem 21*.

BIO

El Capitán Bruno Soares de Cerqueira es actualmente Jefe de la Célula de Asuntos Civiles del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB). Fue Adjunto del G9 del BRABAT 18 en la MINUSTAH. Tiene Máster en Acción Humanitaria Internacional por la Ruhr Universität-Bochum, en Alemania. También tiene el curso de Coordinación Civil-Militar Humanitaria de la ONU (UN-CMCoord), el Curso de Campo para Oficiales en Coordinación Civil-Militar Humanitaria de la ONU (UN-CMCoord Officer's Field Course) y el Curso de Coordinación Civil-Militar en Operaciones de Paz de la ONU (UN-CIMIC). Trabajó en la Sección de Coordinación Civil-Militar de la Oficina para Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, en Ginebra, y fue conferencista invitado del CCOPAB en 2012 y 2013.