

Resposta a Desastres no Exterior: Observações da Força-Tarefa Conjunta-Haiti

General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen,
Tenente-Coronel Matthew G. Elledge,
Tenente-Coronel Charles W. Nolan e
Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey, Exército dos EUA

Todos serviram na Força-Tarefa Conjunta-Haiti após o terremoto de 12 Jan 2010.

A DEVASTAÇÃO CAUSADA PELO terremoto de magnitude 7,0 no Haiti, em 12 de janeiro de 2010, ocasionou o maior e mais longo esforço militar dos EUA em operações de atendimento a desastres no exterior. O terremoto destruiu grandes áreas de Porto Príncipe, a capital do país, e várias comunidades a oeste desta, matando, segundo as estimativas, um total de 230 mil pessoas, deixando mais de 2 milhões de desabrigados e milhares de pessoas presas sob os escombros. No auge da Operação *Unified Response*, em 01 Fev 10, a Força-Tarefa Conjunta-Haiti (JTF-H, na sigla original em inglês) consistia em mais de 22 mil militares, 58 aeronaves e 23 navios. Concluída com a desmobilização da JTF-H, em 1º de junho, a Operação *United Response* completou cerca de cinco meses atuando.

Este artigo contém nossas observações e recomendações iniciais para a análise pós-ação e para a obtenção de lições que devem ser assimiladas por nossas comunidades militar e interagências, enquanto nos preparamos para a próxima calamidade no exterior.

A Resposta

Nas primeiras horas após o terremoto, o Presidente René Preval enviou vários ministros em motocicletas à casa do Embaixador dos EUA no Haiti, Ken Merten, para solicitar assistência imediata dos Estados Unidos. A primeira solicitação foi para assumir o controle do Aeroporto Internacional Toussaint Louverture e reabri-lo, pois seu terminal havia sido severamente danificado e sua torre de controle, inutilizada. O General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen estava com o Embaixador no momento e, como ele já havia entrado em contato com o Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), pôde garantir aos ministros que as Forças Armadas estadunidenses iriam responder. Levando em conta as condições das pistas, estávamos confiantes de que tínhamos a capacidade de reabrir o aeródromo.

Em 13 de janeiro, o General Keen conseguiu entrar em contato com autoridades do governo haitiano no aeroporto e avaliar a pista com funcionários da ONU. No mesmo dia e sob a orientação do SOUTHCOM, alguns elementos do Departamento de Defesa começaram a chegar para auxiliar o governo do Haiti e a Embaixada dos EUA. A 1ª Ala de Operações

O General-de-Divisão P.K. (Ken) Keen é o subcomandante militar do Comando Sul dos EUA. É bacharel pela Eastern Kentucky University e mestre pela University of Florida.

O Tenente-Coronel Matthew G. Elledge serve como chefe de gabinete do subcomandante do Comando Sul dos EUA. É bacharel pela Missouri Southern State University e mestre pelo Programa de Estudos Militares Avançados, no Forte Leavenworth, Kansas.

O Tenente-Coronel Charles W. Nolan é oficial especialista de área designado para o Grupo de Ligação Militar na Colômbia. É bacharel pela Academia Militar dos EUA e mestre pela Brigham Young University.

A Tenente-Coronel Jennifer L. Kimmey é oficial especialista de área e serve no Comando Sul dos EUA. Ela é bacharel pela Ohio University, mestre em Administração de Empresas pela Central Michigan University e mestre em Estudos da África e do Oriente Médio pela Escola Naval de Pós-Graduação (Naval Post Graduate School).



Um médico embarcado no navio de assalto anfíbio (multitarefa) USS Bataan (LHD 5) descreve os ferimentos de uma haitiana aos visitantes da organização Médicos Sem Fronteiras enquanto examina pacientes, Grand Goáve, Haiti, 29 Jan 10.

Especiais (*Special Operations Wing*) reabriu o aeroporto internacional, enquanto o navio de patrulha Higgins da Guarda Costeira dos EUA e algumas aeronaves militares começavam a trazer suprimentos de assistência e a evacuar cidadãos norte-americanos. Imediatamente, o Departamento de Defesa enviou ao Haiti os navios da Marinha USS Carl Vinson, USS Nassau e USS Carter Hall, acrescidos de tropas da 82ª Divisão Aeroterrestre e do XVIII Corpo Aeroterrestre, para integrarem a Força de Resposta Global. Ao reconhecer a necessidade de ter um elemento de comando e controle para a Força que estava sendo organizada, o SOUTHCOM estabeleceu o Quartel-General da Força-Tarefa Conjunta-Haiti (JTF-H, na sigla original), em 14 de janeiro, para conduzir operações de ajuda humanitária e de atendimento a desastres no exterior, em apoio ao órgão federal em comando, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês).

A JTF-H assumiu a responsabilidade por todas as Forças dos EUA e começou a orientar

as atividades para assistir na prestação de ajuda em tempo oportuno. De imediato, chegaram o posto de comando de assalto da 2ª Brigada (82ª Divisão do XVIII Corpo Aeroterrestre), 58 aeronaves de asa rotativa e de asa fixa e elementos dos grupos anfíbios de pronto emprego. Esses elementos, em conjunto com integrantes do SOUTHCOM, do Componente de Operações Especiais da Força Conjunta e do 3º Comando de Apoio Logístico Expedicionário, constituíram a JTF-H que liderou os esforços por toda a fase de emergência e no início da fase de assistência da operação. Além disso, outros Comandos Unificados dos EUA — e algumas unidades específicas — mobilizaram seu pessoal para acrescentar especialidades necessárias à JTF-H, como o Comando das Forças Conjuntas, o Comando Norte, o Comando Europeu, o Comando de Transporte.

Em 20 de janeiro, o navio-hospital USNS Comfort chegou à área de operações com equipes de operações cirúrgicas e de cirurgiões ortopédicos. A 2ª Brigada de Combate da 82ª

Divisão Aeroterrestre apoiou várias missões “interagências” de distribuição de ajuda humanitária, nas áreas mais afetadas de Porto Príncipe. Antes do final de janeiro, a JTF-H controlava mais de 22.200 militares no país e no mar territorial. Dezesseis centros de distribuição foram estabelecidos para fornecer comida, água e tratamento médico.

Os comandantes e os planejadores da JTF-H trabalharam lado a lado com seus correspondentes da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), da USAID e das organizações não governamentais (ONGs), no desenvolvimento de planos para remover os desabrigados que estavam em situação de risco, devido à iminente temporada de furacões. A JTF-H conduziu avaliações e executou projetos de engenharia com a ONU e as ONGs para mitigar o risco e reduzir o número de pessoas que necessitavam ser deslocadas para abrigos provisórios.

O Comando Componente Naval da Força Conjunta, composto pelas 23ª e 24ª Unidades Expedicionárias de Fuzileiros Navais, executou missões nas regiões oeste e norte de Porto Príncipe. Valendo-se da flexibilidade inerente às Forças anfíbias, os marinheiros e os fuzileiros navais levaram assistência a milhares de haitianos nessas regiões remotas.

Em 15 de março, o Exército “Sul” dos EUA (ARSOUTH, na sigla em inglês) foi desdobrado para aumentar o estado-maior da JTF-H e, já em 18 de março, substituiu em posição e assumia a missão do XVIII Corpo Aeroterrestre (transferência de autoridade). Quando a 2ª Brigada de Combate voltou a ser empregada, no início de abril, a JTF-H manteve o 2º Batalhão do 325º Regimento de Infantaria Aeroterrestre como seu componente terrestre principal. A JTF continuou a prover apoio de assistência na forma de projetos de abrigo e de engenharia, enquanto parceiros internacionais assumiram as responsabilidades pela distribuição de água e comida. Com a aproximação da estação de chuvas, ficou evidente que a JTF-H continuaria as operações até o fim de maio, quando os exercícios *New Horizons* do SOUTHCOM propiciariam a transição para as atividades continuadas de cooperação de segurança no teatro de operações.

Entre a segunda quinzena de março e meados de maio, a missão da JTF se concentrou na redução dos riscos associados aos temporais típicos da estação, às enchentes e aos deslizamentos, em nove campos de desabrigados em Porto Príncipe, incluindo apoio aos parceiros do governo haitiano, da ONU, da USAID e de ONGs, na transferência desses desabrigados para locais de reassentamento provisórios. Dessa forma, a

O desafio mais significativo enfrentado pelas Forças militares dos EUA e pela comunidade internacional, na fase inicial da emergência, foi a logística.

JTF-H estruturou-se para uma transição ininterrupta para a recém-criada Célula de Coordenação do SOUTHCOM e para as atividades de Cooperação de Segurança no Teatro de Operações, representadas pelo exercício *New Horizons*.

Embora a Operação *Unified Response* tenha sido o maior e mais longo esforço militar de atendimento a desastres no exterior, o apoio militar dos EUA representou apenas uma parte da resposta. O apoio da comunidade internacional foi extraordinário e, juntamente com aquele que foi proporcionado pelos EUA, salvou inúmeras vidas que poderiam ter sido perdidas nesse desastre.

A incrível reação da comunidade internacional foi uma bênção, mas também representou alguns desafios singulares. São apresentadas, a seguir, observações do ponto de vista da JTF-H.

Responder Rápida e Efetivamente

Para salvar vidas, na ocorrência de qualquer desastre natural, é fundamental que se reaja com rapidez e eficácia. No Haiti, essa necessidade ficou ainda mais clara, devido à devastação do terremoto e à incapacidade de resposta do governo haitiano.

O desdobramento das Forças militares norte-americanas foi rápido e eficiente, mas não necessariamente eficaz. A concentração inicial de meios e os esforços de assistência ocorreram de modo *ad hoc*, porque não existe uma única agência ou organização com a capacidade de responder adequadamente a esse tipo de emergência. Esse esforço foi externo aos procedimentos formais de planejamento, provisão de recursos e monitoramento das Forças Armadas dos EUA e resultou em deficiências em certas áreas. A JTF-H ajudou a evitar uma crise de comida e água graças à flexibilidade de nossas Forças militares e ao rápido desdobramento da Força de Resposta Global do Departamento de Defesa. Embora mais de 230 mil pessoas tenham morrido no terremoto, a assistência médica ampla e de qualidade, fornecida pelas Forças militares dos EUA e pela comunidade internacional, foi capaz de salvar milhares de vidas. O desafio mais significativo enfrentado por ambos, na fase inicial da emergência, foi a logística.

Em geral, a resposta logística das Forças Armadas dos EUA foi consistente e proativa. Os desafios se apresentaram em três áreas:

(1) a consciência situacional incompleta nas horas iniciais depois do terremoto tornou difícil determinar os requisitos e as prioridades;

(2) no início, a ausência de uma estrutura unificada e integrada de comando e controle de logística, para integrar os esforços nessa área, levou a problemas na recepção, no posicionamento e no movimento de tropas, equipamentos e suprimentos no Haiti; e

(3) a dependência inicial de um único aeródromo para a chegada de pessoal e suprimentos, o Aeroporto Internacional Toussaint Louverture, obrigou as Forças Armadas dos EUA a desenvolverem um sistema para validar e priorizar os voos oriundos de diversas partes do mundo, para garantir que pessoal, equipamento e suprimentos essenciais estivessem disponíveis.

A JTF-H trabalhou na resolução desses desafios e dificuldades, mas nosso sistema logístico está concebido e se concentra principalmente no apoio interno às nossas próprias Forças, e não no apoio externo em uma operação de ajuda humanitária e de atendimento

a desastres. Faz-se necessária uma análise mais profunda das capacidades requeridas para essa modalidade de operação.

Há duas formas básicas para se levar assistência diretamente ao Haiti. A primeira é por via aérea, utilizando o aeroporto internacional em Porto Príncipe. Esse aeroporto tem apenas uma pista de pouso e uma pequena pista de taxi. Além disso, o terremoto deixou a torre de controle e o terminal sem condições de utilização. O estabelecimento de um porto de desembarque aéreo, nos primeiros dias do terremoto, foi essencial. Vinte e oito horas depois do terremoto, o pessoal da Força Aérea dos EUA — dos 21º, 23º e 123º Esquadrões de Táticas Especiais — já detinha o controle da supervisão do aeroporto. Eles supervisionaram as operações do aeroporto e da pista, dia e noite, até que a responsabilidade fosse novamente transferida para a autoridade haitiana responsável, em março. O tráfego aéreo aumentou de 13 voos por dia (antes do terremoto) para até 150 voos por dia, de modo a possibilitar a circulação necessária de pessoal, equipamento e suprimentos de ajuda humanitária. No entanto, nem mesmo esse aumento na capacidade foi capaz de satisfazer a demanda. Como consequência, a 12ª Força Aérea (subordinada ao SOUTHCOM) desenvolveu um sistema de priorização, criando *slots* [“janelas” de horário para pouso das aeronaves que chegavam — N. do T.], em coordenação com as Nações Unidas e atendendo às prioridades determinadas pelo governo haitiano.

A outra forma básica para se trazer a ajuda humanitária é pelo mar, por meio do porto



O navio-hospital USNS Comfort (T-AH 20), do Comando de Transporte Marítimo Militar, ancorado em águas haitianas, 31 Jan 10.

Marinha dos EUA, Suboficial J.L. Chirrek



Um menino haitiano observa o momento em que marinheiros dos EUA chegam para participar da missão New Hope, em pequenas embarcações dos navios de desembarque-doca USS Fort McHenry (LSD 43) e USS Carter Hall (LSD 50). Bonel, Haiti, 19 Jan 10.

marítimo de Porto Príncipe. O terremoto deixou sem condições de utilização tanto o cais no norte como o do sul. A JTF-H, com meios do Comando de Transporte dos EUA e apoiado pelo Exército e pela Marinha, estabeleceu inicialmente uma capacidade Logística Conjunta *Over-the-Shore* [desembarque da carga dos navios por transbordo a embarcações menores, sem a necessidade de atracação no porto — N. do T.] para trazer suprimentos ao país. Isso mais que dobrou o número de contêineres de frete recebidos, comparando-se aos dados de antes do terremoto. Além disso, o SOUTHCOM estabeleceu um elemento encarregado da reabertura do porto para reparar o cais sul e estabelecer uma capacidade portuária temporária, usando dois batelões Crowley contratados. Isso melhorou a fluxo de suprimentos de ajuda humanitária e reduziu um pouco da pressão sobre o aeroporto internacional.

Em menos de 48 horas após o terremoto, o destacamento precursor da 2ª Brigada de

Combate desembarcou no aeroporto e se posicionou na área mais atingida, em Porto Príncipe. Em conjunto com o USS Carl Vinson e sua frota de helicópteros, a Força passou a fornecer suprimentos essenciais à população de modo contínuo. Quase tão importante, nessa ocasião, foi dar um sinal visível ao povo haitiano de que a ajuda estava chegando. Isso proporcionou esperança a muitos deles.

As Forças navais eram logisticamente autossuficientes e não precisavam usar os portos aéreos ou marítimos. O navio-aeródromo e os navios de assalto-anfíbio proveram os meios de transporte necessários para levar o suprimento em apoio à própria JTF-H. A Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais desembarcaram meios para executar operações essenciais de ajuda humanitária, o que foi fundamental para o sucesso geral da missão. A designação de um oficial-general da Marinha para o quartel-general da JTF, pertencente ao Comando Componente Naval da Força Conjunta, e de oficiais desse mesmo comando para o centro de

operações conjuntas da Força garantiu a plena sincronização das ações e proporcionou uma visualização unificada da situação.

Todos esses esforços foram benéficos para salvar vidas nas semanas iniciais da resposta. Enquanto nos preparamos para responder ao próximo desastre natural, em apoio ao órgão federal encarregado e aos países parceiros, devemos fazer o seguinte:

- desenvolver uma equipe robusta, capaz de desdobrar pessoal treinado e equipado — como uma equipe de resposta imediata — para avaliar a situação e estabelecer os requisitos, bem como prestar assistência imediata para salvar vidas;
- examinar os requisitos para o estabelecimento de uma organização logística conjunta permanente na Força de Resposta Global, com seu respectivo comando e controle;
- manter os exercícios e o emprego dos recursos de Logística Conjunta *Over-the-Shore* e de reabertura de portos da força-tarefa conjunta, além de aumentar o ensino sobre essas capacidades em todas as Forças Singulares;
- manter a Força de Resposta Global com a capacidade conjunta de atuar tanto em um ambiente permissivo quanto em um não permissivo, com capacidade de executar uma “entrada forçada”.

Proteger o Povo

Quando o destacamento precursor da 2^a/82^a Divisão Aeroterrestre chegou ao Haiti, conversamos com o comandante da tropa sobre o ambiente de Porto Príncipe, que naquele momento, era permissivo, mas incerto. Discutimos a exigência de concentrarmos nosso planejamento nas necessidades do povo haitiano, nas regras de engajamento e na natureza da nossa missão de ajuda humanitária. Embora estivéssemos conscientes das necessidades de segurança, não estávamos lá para prestar assistência pelas armas, mas, sim, estendendo a mão da amizade. Dentro desse intuito, nossos comandantes e tropas demonstraram grande flexibilidade e agilidade. O Manual de Campanha 3-24 — *Contrainsurgência* (FM 3-24 — *Counterinsurgency*), declara que o “enfoque da contrainsurgência é o povo: prover para o povo, proteger o povo e convencer o povo da legitimidade de seu governo”¹. O Haiti

ilustrou claramente que o enfoque de uma missão de ajuda humanitária deve ser o povo. Os fundamentos da doutrina contrainsurgente são muito aplicáveis em uma missão de atendimento a desastres no exterior.

Desde o início, o enfoque foi salvar vidas e mitigar o sofrimento. Cada integrante da força-tarefa entendeu esse enfoque e as três prioridades iniciais — prover assistência médica essencial, distribuir água e alimentos e apoiar os esforços de busca e salvamento. Durante toda a duração da operação, o relacionamento íntimo entre a JTF-H e o povo haitiano garantiu o sucesso da missão.

O povo afetado pelo terremoto no Haiti era nosso centro de gravidade operacional e o ponto central de todos nossos esforços. Os comandantes e as tropas estavam em contato contínuo com os haitianos em seus setores de responsabilidade. Eles se esforçaram para entender a cultura. Os falantes da língua “crioula”, no escalão pelotão, garantiram que as unidades pudessem se comunicar efetivamente no idioma predominante do povo, nas ruas. As tropas estenderam a mão da amizade e proporcionaram esperança onde não existia.

A violência das gangues foi uma preocupação, uma vez que mais de 4 mil prisioneiros, incluindo muitos líderes de gangue, escaparam do presídio imediatamente depois do terremoto. Havia uma incerteza de como isso afetaria os esforços humanitários. Felizmente, a falta de segurança nunca foi um impedimento à execução das operações de ajuda humanitária. Os haitianos viram que as tropas estadunidenses queriam ajudá-los a recuperar-se do terremoto e protegê-los das pessoas que queriam prejudicá-los. Nosso estreito relacionamento de trabalho com as Forças da MINUSTAH e seus esforços nas operações de segurança permitiram que a força-tarefa conjunta pudesse se concentrar nas operações de ajuda humanitária e nas tarefas de segurança específicas, em apoio a esse esforço.

Para que se possa conduzir ajuda humanitária, é preciso que seja estabelecida segurança, para proteger o povo da pilhagem e dos atos de violência. No Haiti, a presença das Forças da ONU nas ruas, logo após o terremoto, e a integração das Forças norte-americanas recém-chegadas impediram a possibilidade de uma deterioração na segurança.

Proteger o povo, entender sua cultura, falar sua língua, viver entre a população local e desenvolver uma relação com os líderes comunitários são ações essenciais no cumprimento da missão. Oferecemos isso como modelo para nossa próxima resposta a desastres no exterior.

Formar Parcerias

O sucesso em uma operação de atendimento a desastres no exterior depende de parcerias. A Operação *Unified Response* não teria tido sucesso sem as fortes parcerias compartilhadas e desenvolvidas com o governo do Haiti, a ONU, a USAID e com os responsáveis pelas várias ONGs. O relacionamento entre o General Keen e o General-de-Brigada brasileiro Floriano Peixoto, então o Comandante da Força da MINUSTAH, data de 1984 quando ambos eram capitães². Essa amizade ajudou a aproximar os estados-maiores e permitiu-lhes compartilhar uma visualização unificada da situação no Haiti.

Durante os primeiros dias depois do terremoto, os dois generais discutiram a necessidade de um ambiente seguro para que a JTF-H atuasse, o que seria proporcionado pelas Forças da MINUSTAH. O efetivo do General Floriano Peixoto em Porto Príncipe, de aproximadamente 4 mil militares, proporcionaria a segurança necessária para que as Forças da JTF pudessem apoiar a missão de ajuda humanitária. Reunir os dois estados-

...a JTF-H... usava programas disponíveis no mercado, como o Google Earth, para manter um quadro de situação unificado e acompanhar a ajuda humanitária...

maiores em um mesmo ambiente, logo no início da operação, assegurou o atendimento das prioridades comuns dos dois comandantes. Isso também permitiu que a força-tarefa apoiasse a entrega de alimentos, água e assistência médica

de emergência. Algo que não teria sido possível sem que houvesse um sentimento compartilhado de confiança e parceria. O estabelecimento de parcerias e relacionamentos logo no início é essencial. Os líderes em todos os escalões devem dedicar tempo e energia para que isso aconteça. Reuniões regulares com todos os interessados asseguraram o entendimento, alinharam as prioridades, melhoraram as comunicações e contribuíram para a unidade de esforço e para o cumprimento da missão.

Um exemplo digno de menção foi o desenvolvimento do primeiro grande plano de distribuição de alimentos. O Programa Alimentar Mundial, a JTF-H, a MINUSTAH e as várias agências da ONU e ONGs lideraram a entrega inicial de víveres por toda a cidade de Porto Príncipe e nas comunidades adjacentes, em 16 centros de distribuição. Como resultado, mais de 2 milhões de haitianos receberam os alimentos e a água de que tanto necessitavam. Esse plano inicial de distribuição de comida, executado sem falhas, deve-se ao planejamento e às parcerias conjuntas e combinadas que foram cultivadas. Há duas tarefas que devemos adotar para formar parcerias:

- os líderes em todos os escalões devem buscar parcerias-chave para constituir um relacionamento que irá assegurar a unidade de esforços e
- precisamos conduzir exercícios com nações parceiras, com a ONU e com outros órgãos dos EUA, para desenvolver relacionamentos e refinar os processos e os sistemas.

Coordenar e Colaborar para Obter a Unidade de Esforços

A JTF atuou em um ambiente permissivo, complexo e dinâmico, mas, ao mesmo tempo, incerto. Incluiu o governo do Haiti, as Nações Unidas, a USAID — como o órgão federal encarregado, que operava com a Embaixada dos EUA e com uma variedade de parceiros interagências — e centenas de ONGs. Um aspecto indispensável para o sucesso da JTF foi a capacidade de coordenar e colaborar com todas essas organizações. O estabelecimento da célula de coordenação de ajuda humanitária no escalão operacional facilitou tanto a coordenação quanto a cooperação. A célula servia como o

canalizador que trazia as diversas organizações e funções juntas, sob um “teto de coordenação e cooperação”. Uniu os esforços da JTF-H, da Força militar da MINUSTAH, da comunidade humanitária da ONU, da USAID e das ONGs para desenvolver um entendimento comum dos requisitos. Liderada por um oficial-general da JTF-H, a célula de coordenação foi integrada por mais de 30 militares dos EUA. Ela interagiu com todas as organizações interagências, intergovernamentais e multinacionais conjuntas, de modo a garantir a sincronização dos esforços.

Para coordenar e colaborar com os parceiros não militares, foi necessário compartilhar informações. Desde o início, decidimos ser acessíveis e transparentes. Para tal, a JTF-H operava com sistemas não sigilosos e usava programas disponíveis no mercado, como o *Google Earth*, para manter um quadro de situação unificado e acompanhar a ajuda humanitária no escalão tático.

A coordenação e a cooperação foram essenciais nos escalões operacional e tático. Por exemplo: a JTF-H não tinha o comando e controle da área de operações, e tanto a MINUSTAH, quanto a JTF ocupavam o mesmo terreno tático. Os administradores que representavam as ONGs priorizaram a supervisão dos milhares de campos de refugiados que surgiram espontaneamente. A JTF simplesmente justapôs-se às Forças existentes na área e buscou familiarizar-se com os diversos campos de refugiados para prover capacidades onde quer que fossem necessárias, ao mesmo tempo em que capacitava aqueles com quem trabalhávamos, para que cumprissem suas missões.

A cooperação diária entre os comandantes em todos os escalões – do pelotão à brigada – os líderes comunitários, as tropas da MINUSTAH e as ONGs foi essencial para desenvolver um entendimento do ambiente, determinar as necessidades, manter a consciência situacional e apoiar o povo haitiano.

Para alcançar a unidade de esforços precisamos usar métodos não tradicionais:

- desenvolver um quadro de situação unificado para a ajuda humanitária – não sigiloso –, utilizando as ferramentas disponíveis para compartilhar as informações com parceiros não militares (interagências, ONGs, ONU, etc.).



Departamento de Defesa, Suboficial Spike Call, Marinha dos EUA

A partir da direita: o Gen Div Keen, Comandante da Força-Tarefa Conjunta-Haiti; o então Gen Bda Floriano Peixoto, do Exército Brasileiro, Force Commander da MINUSTAH; e o Cel Timothy McAteer do Exército dos EUA, Comandante da 2ª Brigada de Combate da 82ª Divisão Aeroterrestre, conversam no PC deste último, em Porto Príncipe 11 Mar 10.

- sistematizar o uso de centros de coordenação, como o Centro de Coordenação de Ajuda Humanitária da JTF, Comitê de Apoio de Coordenação da ONU [constituído pela liderança do governo haitiano, pela ONU, por agências de ajuda humanitária e pelo Joint/JTF Operations Task Center (Centro de Operações Conjunto/da JTF para a Atribuição de Missões, em tradução livre)], quando prestando socorro em desastres no exterior.

Comunicar-se!

Em 14 de janeiro, aproximadamente 36 horas depois do terremoto, o pátio de aeronaves do Aeroporto Internacional Toussaint Louverture estava ocupado por centenas de jornalistas e equipes de filmagem de todo o mundo. As circunstâncias trágicas resultantes do terremoto fizeram o mundo voltar sua atenção para o Haiti. Logo percebemos que a JTF deveria ser transparente, acessível e responsiva para com o público — não só para com o haitiano e o estadunidense, mas também para com o internacional. O ambiente permissivo permitiu que a JTF informasse tanto pela mídia tradicional quanto pelas mídias sociais. Repórteres foram “incorporados” em todos os escalões e a JTF foi proativa ao relatar o que o “governo dos EUA” estava fazendo em conjunto com os parceiros da ONU e das ONGs para apoiar o governo do Haiti.

O *Facebook* (com mais de 5 mil usuários) e o *Twitter* (com mais de 270 usuários)



USAID

Integrantes da USAID resgatam uma criança dos escombros de um prédio no Haiti. A organização desdobrou pessoal oriundo de municípios da Flórida, como parte dos esforços dos EUA para socorrer as vítimas do terremoto, 19 Jan 10.

foram usados para evitar a possibilidade de haver desinformação. Durante o primeiro dia do movimento de refugiados, de um dos campos espontâneos para um novo local de assentamento, o pessoal de relações públicas da JTF utilizou as câmeras de seus telefones celulares para enviar fotos do presidente do Haiti pelo *Twitter* [“Twitpic”, na linguagem dos “tuiteiros”— N. do T.], durante sua visita ao novo assentamento. As fotos foram postadas quase que imediatamente no *Twitter* e no *Facebook* da JTF. Isso foi um dos muitos exemplos de utilização da mídia social para a JTF se comunicar com o mundo.

Outra organização que cooperou com os esforços de comunicação social da JTF foi o Centro de Informações Conjunto e Interagências. O centro servia como um pólo onde ocorria a coordenação e a sincronização dos esforços de comunicação social dos escalões estratégico ao tático. O objetivo

era assegurar que todo o pessoal do governo dos EUA envolvido na ajuda humanitária no Haiti, falasse com uma só voz e fornecesse informações precisas e oportunas. Um dos produtos que surgiram a partir do Centro de Informações Conjunto e Interagências foi a realização de uma reunião diária para determinar o objetivo geral da comunicação social, os temas centrais, os públicos-alvo e as mensagens de maior prioridade. Esse produto se transformou no “Sumário de Duas Páginas da JTF” que incluía os temas da Operação *Unified Response*, as prioridades, os pontos de discussão, fatos e estatísticas. Foi distribuído a toda a JTF, ao SOUTHCOM e à Embaixada dos EUA em Porto Príncipe.

Para avançar a comunicação social em todas as agências, recomendamos o seguinte:

- sistematizar o uso de um centro de informações conjunto e interagências, quando empregando uma JTF;

- incluir uma vaga para um especialista em mídia social na seção de relações públicas, ao preparar o quadro de organização da JTF;
- examinar e retificar as políticas e procedimentos, no que for cabível, para permitir a máxima utilização de meios não sigilosos para o compartilhamento de informações, incluindo mídias sociais, *blogs* e sítios da internet.

Apoiar o Órgão Federal Encarregado da Operação

Nossa presença no Haiti, na hora do terremoto, nos permitiu ver pessoalmente a magnitude da destruição e ter uma ideia do seu efeito sobre o povo haitiano. Na noite de 12 de janeiro e na manhã seguinte, sabíamos que os Estados Unidos e o mundo teriam de responder imediatamente, com um esforço maciço. O Presidente Obama declarou que a assistência ao Haiti era prioritária e sua administração determinou que o esforço do governo seria concentrado, como um todo, tendo a USAID à testa. Esse rápido comprometimento proporcionou o objetivo estratégico e os recursos ao Departamento de Defesa, para que ele organizasse uma resposta rápida. Mas as políticas, a preparação, os problemas organizacionais e a capacidade civil desafiavam a implantação do plano no longo prazo.

A USAID estabeleceu o Gabinete de Coordenação da Ajuda no Haiti, chefiado pelo Embaixador Lew Lucke. Desde o início, os papéis, as responsabilidades, as autoridades e as capacidades exigidas do órgão federal encarregado não foram definidos claramente. Embora essa designação tenha lhe proporcionado amplo poder na coordenação dos esforços, não havia qualquer detalhamento sobre a relação de subordinação dos apoios ou sobre a divisão dos trabalhos. A USAID tinha poucas pessoas no terreno para organizar e liderar o sólido planejamento que se fazia necessário no início da crise; a JTF enviou, então, alguns de seus planejadores à USAID e trabalhou para assegurar que ela fosse capacitada e apoiada em todos seus esforços.

Quando o governo determina uma abordagem unificada, é necessário assegurar que os diversos órgãos envolvidos entendam seus papéis e responsabilidades. O órgão federal que

está à testa deve ter papéis e responsabilidades claramente definidos e receber a autoridade e os devidos recursos. O Departamento de Defesa, o Departamento de Estado e o órgão federal responsável pelas operações devem trabalhar juntos, para determinar as condições que precisam ser satisfeitas antes de retrair as Forças militares, ao término das fases de urgência e de resposta à emergência.

Para as futuras operações de atendimento a desastres no exterior, precisamos:

- examinar como mobilizar a capacidade civil para apoiar o órgão federal encarregado e explorar, junto à ONU, a ideia de organizar meios civis e militares para responder a desastres;
- examinar como melhorar a integração e a capacidade de nossas equipes de avaliação de desastres (civis e militares) e considerar o desenvolvimento de pequenas, médias e grandes equipes, que possam responder dentro de 12 horas da ocorrência de uma calamidade; e
- examinar as políticas e os procedimentos que irão permitir mais flexibilidade ao Departamento de Defesa para ampliar o apoio dos setores público e privado.

Organizar a Força-Tarefa Conjunta Considerando Todos os Recursos Disponíveis

As capacidades e o comando e controle necessários para formar uma força-tarefa conjunta para uma contingência desse tipo não estavam incluídos na Força de Resposta Global. Devido a outras contingências possíveis, o componente do Exército do SOUTHCOM não estava disponível. Consequentemente, a JTF-H foi formada de modo *ad hoc*. Felizmente, o XVIII Corpo Aeroterrestre tinha uma força treinada e pronta, capaz de ser desdobrada imediatamente, como o núcleo da JTF. Isso foi fundamental para o sucesso. No entanto, esse Grande Comando se ressentia da falta de alguns elementos importantes, o que obrigou outras organizações a lhe proporcionar “profundidade”.

O Comando Sul dos EUA, o Comando de Forças Conjuntas, o Comando Conjunto de Facilitação de Capacidades, o Elemento Conjunto de Apoio de Comunicações, o Elemento Conjunto de Apoio de Comunicação Social, o Comando Norte, o Comando da Europa (EUCOM), alguns

elementos da Marinha e da Força Aérea, bem como muitos oficiais de ligação, responderam e preencheram essas lacunas. No início, a JTF dependeu da Embaixada dos EUA para lhe fornecer uma área de trabalho e o equipamento de comunicações para que operasse. A grande proximidade da JTF com a Embaixada facilitou a resposta inicial unificada do governo e o desenvolvimento de relações entre os diversos estados-maiores. Mais tarde, a JTF estabeleceu seu quartel-general perto da representação diplomática e próximo ao quartel-general da MINUSTAH, facilitando a coordenação, a cooperação e a comunicação continuadas. A não ser que dotemos a Força de Resposta Global ou os comandos combatentes com os devidos meios, teremos de continuar a organizar as futuras JTFs do mesmo modo *ad hoc*, no atendimento às crises. Para utilizar todos os recursos disponíveis nas operações de resposta a desastres no exterior, devemos:

- reexaminar a capacidade dos quartéis-generais dos componentes dos comandos combatentes unificados e do Comando de Forças Conjuntas e seus papéis na formação de uma JTF;
- reexaminar as capacidades da Força de Resposta Global e sua possibilidade de desdobramento em apoio à formação de um quartel-general de JTF; e
- instalar o quartel-general da JTF onde ele possa coordenar e comunicar com o máximo efeito com a Embaixada, com as nações parceiras e com outras organizações-chave.

Incluir o Governo da Nação Anfitriã

A nossa resposta a uma missão de atendimento a desastres no exterior ocorrerá a pedido da nação anfitriã. Devemos assegurar que esta proporcione a necessária liderança para coordenar os esforços da missão. Para que o governo da nação anfitriã mantenha legitimidade perante seus cidadãos, ele deve assumir a liderança desde o início, em todos os aspectos dos esforços de ajuda humanitária e de socorro em desastres.

O terremoto debilitou significativamente o governo do Haiti, que já era uma instituição fraca, mesmo antes do terremoto. Quatorze dos dezesseis prédios ministeriais foram destruídos e centenas de funcionários federais faleceram

no terremoto. De forma compreensível, muitos daqueles que tinham sobrevivido estavam traumatizados pela catástrofe. Era importante reafirmar ao povo que seu governo estava no controle da situação e trabalhando para lidar com suas necessidades. Isso se mostrou um desafio, uma vez que o povo se queixava da falta de uma liderança nacional mais visível.

Na ocorrência de desastres naturais, as autoridades governamentais precisam sair às ruas e falar com seus cidadãos. Também devem se envolver com a ajuda humanitária e com o planejamento de reconstrução o mais cedo possível, de modo a oferecer orientação e garantir que os esforços da comunidade internacional estejam alinhados com o plano de longo prazo do país. A inclusão do governo do Haiti em todos os aspectos do planejamento e do processo decisório foi de capital importância.

Trabalhar Estreitamente com a Comunidade Humanitária da ONU

No Haiti, não se podem conduzir efetivamente missões de ajuda humanitária ou de atendimento a desastres no exterior sem trabalhar em estreita cooperação com a ONU e com a enorme quantidade de ONGs que lá se encontram há anos. Essas agências são cruciais, quando se trata desse tipo de missão, mas acrescentam complexidade

Quando o governo determina uma abordagem unificada, é necessário... que os diversos órgãos envolvidos entendam seus papéis e suas responsabilidades.

ao problema, quando se trata de governança e do desenvolvimento da capacidade da nação anfitriã. Há, supostamente, mais de mil ONGs trabalhando com a Agência de Coordenação de Ajuda Humanitária da ONU no Haiti. Agindo como verdadeiros batedores e soldados do

esforço humanitário, as ONGs administram os campos de desabrigados, realizam distribuições de alimentos e abrigos, instalam postos médicos e fornecem todo tipo de assistência. Embora seu trabalho seja indispensável, ele deve, na verdade, auxiliar no desenvolvimento da capacidade de governo no Haiti.

Inicialmente, os comandantes e o estado-maior da JTF não tinham a real noção da quantidade de organizações humanitárias que estavam no Haiti antes do terremoto. Logo ficou evidente que a JTF teria de buscar o contato e integrá-las em seus sistemas e processos, para que fosse bem-sucedida. Assim, trabalhamos com a ONU para desenvolver processos de coordenação, incluindo “comitês de apoio à coordenação” liderados pelo governo do Haiti e um “centro de operações conjunto para a atribuição de missões”, liderado pela ONU, onde as solicitações eram validadas e designadas às devidas organizações. Enquanto trabalhava com a ONU, a JTF também teve de compreender o funcionamento do seu “sistema de agrupamentos” (*cluster system*) e coordenar dentro desse sistema para conseguir a unidade de esforço.

Da mesma forma que trabalhamos inseridos em um “esforço unificado do governo”, devemos trabalhar dentro de um “esforço unificado da comunidade internacional”, no nível mais amplo. Isso só pode ser obtido com boa coordenação e cooperação, após definirmos claramente os papéis e as responsabilidades de cada um dos atores.

Preparar-se para Enfrentar os Desafios Relacionados à Situação dos Desabrigados

Historicamente, os desastres naturais são seguidos de um deslocamento de pessoas. O número de desabrigados dependerá da magnitude do desastre e da capacidade do país de responder a ele. Esse terremoto criou um desafio que permanecerá com o Haiti por décadas. Conforme a fase de urgência ia se encerrando, ia se tornando óbvio que o maior desafio a ser enfrentado pelo governo do Haiti e pela comunidade internacional seriam os desabrigados – estimados entre um e dois milhões de pessoas –, que tinham estabelecido aproximadamente 1.300 assentamentos espontâneos em Porto Príncipe.



Marinha dos EUA, Suboficial Spike Call

Os Generais Floriano Peixoto, do Exército Brasileiro, e Keen, do Exército dos EUA, conversam com o encarregado do campo de desabrigados instalado no antigo aeroporto militar, em Porto Príncipe, 11 Mar 10.

A magnitude da destruição forçou várias pessoas a viverem sob lençóis, encerados, barracas ou, até mesmo, ao relento. Alguns dos campos surgiram em áreas propensas a inundações e deslizamentos. Com a época de chuvas se aproximando, esse desafio se tornou a principal prioridade do governo do Haiti e da comunidade internacional.

A missão da JTF — salvar vidas e diminuir o sofrimento — voltou-se, então, para os nove campos de desabrigados mais sujeitos a inundações e deslizamentos. Esses campos eram a moradia de mais de 100 mil pessoas. Mesmo com a redução dos efeitos da chuva, após a realização de obras de engenharia, ainda havia cerca de 6 mil pessoas que precisavam mudar para um terreno mais seguro, em cada um desses campos. Para apoiar o esforço liderado pela ONU, a JTF forneceu apoio de engenharia, meios de transporte e equipes de assuntos civis a todos os campos considerados prioritários. Também, a JTF apoiou os administradores desses campos e as ONGs, conforme desempenhavam tarefas essenciais. No escalão estratégico, a JTF e a USAID trabalharam em estreita coordenação com a ONU e com o governo do Haiti, para desenvolver uma estratégia para lidar com os desabrigados. Embora nenhuma dessas necessidades tivesse sido visualizada nos dias iniciais do desastre, sabíamos que questões envolvendo desabrigados surgiriam, como ocorre na maioria dos desastres naturais. Para que se planeje e se execute uma solução aceitável,

são necessárias liderança da nação anfitriã e parceiros internacionais trabalhando cooperativa e coordenadamente.

Conclusão

No Haiti, as Forças Armadas dos EUA eram um elemento de apoio de uma rede mais ampla, destinada a prestar ajuda humanitária e socorro em desastres. Em termos militares, isso pode ser frustrante, às vezes. A cadeia de comando é algo inerente às Forças Armadas. Quando uma ordem é dada, ela é cumprida. Devido à enormidade da situação e da grande quantidade de organizações que apoiavam a resposta ao desastre causado pelo terremoto haitiano, todas com seus distintos objetivos, não havia uma estrutura coletiva de comando e controle. Em vez disso, tudo se resumiu à coordenação, à cooperação e à comunicação entre as organizações, para que um fim comum fosse alcançado — salvar vidas e diminuir o sofrimento.

A cadeia de comando da JTF-H se esforçou muito para trabalhar com os diferentes líderes em cada nível de apoio. Desde o escalão tático até o estratégico, foi imperativo que a JTF-H falasse com uma só voz e agisse como um catalisador, para alcançar

a unidade de esforços. Nossa capacidade de assistir na manutenção do foco facilitou o sucesso da missão em geral.

O Haiti tem muitos desafios pela frente. Serão necessários não só o compromisso contínuo dos EUA, mas também um compromisso da comunidade internacional, para que o Haiti possa “se reconstruir ainda melhor” e proporcionar a seu povo a oportunidade de se recuperar, reconstruir e prosperar nas próximas décadas, enquanto se prepara para enfrentar o próximo desastre natural.

A seguir, apresentamos algumas recomendações, que colhemos como lições, para que as Forças Armadas dos EUA, as organizações interagências, a ONU e a comunidade internacional possam aplicá-las na preparação para a próxima resposta a desastres. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Site do 2º Batalhão, 5º Regimento de Fuzileiros Navais, disponível em: <www.state2ndbn5thmar.com/coinman/notes/counterinsurgency>. Comentários sobre o FM 3-24 — *Counterinsurgency* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 28 fev. 2008).

2. KEEN, Ken; VIERA NETO, Floriano Peixoto; et al. “Relationships Matter: Humanitarian Assistance and Disaster Relief in Haiti”, *Military Review* (maio-junho 2010): p. 2-12, também publicado na Edição Brasileira da Revista (julho-agosto 2010).

Recomendações para Respostas a Desastres

1. Desenvolver uma “equipe de avaliação inicial e resposta a desastres” consistente e com grande capacidade.
2. Assegurar-se de que cada comando combatente mantenha uma força-tarefa conjunta apta, treinada e pronta para ser desdobrada em apoio a uma operação de atendimento a desastres no exterior, atendendo aos requisitos da Força de Resposta Global.
3. Desenvolver uma mentalidade de resposta a desastres em âmbito internacional, de modo que os países possam empregar suas capacidades civil e militar na resposta a desastres.
4. Conduzir exercícios, para desenvolver os relacionamentos e aperfeiçoar processos e sistemas.
5. Sistematizar o emprego de centros de coordenação, como o Centro de Coordenação de Ajuda Humanitária da JTF-H (dos EUA), os comitês de coordenação de apoio (da ONU) e os centros de operações conjuntos para a atribuição de missões; torná-los adaptáveis a quaisquer centros da nação parceira que já estejam em operação.
6. Desenvolver e sistematizar as ferramentas para o compartilhamento de informações não sigilosas, como a *All Partners Access Network* (Rede para Acesso de Todos os Parceiros, em tradução livre) e o *common operating picture* (“quadro de situação unificado”, em tradução livre) da Ajuda Humanitária da JTF-H; torná-las adaptáveis a quaisquer sistemas existentes na nação parceira.
7. Estudar como melhor integrar e apoiar as ONGs e os órgãos dos setores público e privado que estejam trabalhando na ajuda humanitária/atendimento a desastres no exterior.
8. Enfrentar o desafio imposto pelo atendimento aos desabrigados imediatamente.